

Universidade de Lisboa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**A integração socioespacial dos bairros de habitação social:
um estudo da situação na Área Metropolitana de Lisboa**

Marina Gaboleiro Carreiras

Dissertação orientada pelo Prof.º Doutor Jorge Macaísta Malheiros
e co-orientada pelo Prof.º José Reis Correia

Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo
Especialização em Ordenamento do Território e Urbanismo

2015

Universidade de Lisboa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**A integração socioespacial dos bairros de habitação social:
um estudo da situação na Área Metropolitana de Lisboa**

Marina Gaboleiro Carreiras

Dissertação orientada pelo Prof.º Doutor Jorge Macaísta Malheiros

e co-orientada pelo Prof.º José Reis Correia

Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo

Especialização em Ordenamento do Território e Urbanismo

2015

Agradecimentos

A realização desta tese, prolongou-se no tempo, e remete para a minha ligação ao Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, não só como aluna de mestrada mas principalmente como bolseira de investigação, atividade que tenho desempenhado, de forma mais ou menos contínua, desde 2011, em temáticas com presença evidente no trabalho agora apresentado.

Agradeço à Bárbara e ao Anselmo, meus colegas do REHURB e amigos, pelos momentos de trabalho conjunto, pela partilha e apoio assim como pela disponibilidade para a discussão de ideias e saudável divergência de opiniões e perspetivas.

Para o trabalho de campo realizado foi imprescindível a colaboração dos residentes dos bairros estudados, o interesse e disponibilidade de dirigentes associativos, técnicos e outros informadores. Obrigada a todos.

Ao professor Jorge Malheiros, meu orientador, um enorme agradecimento. Pelas revisões, indicações, pela fantástica capacidade de evidenciar os aspetos mais bem conseguidos dos trabalhos e análises, pela motivação. Ao Professor José Reis Correia agradeço as revisões, o acompanhamento, os conselhos pragmáticos e a confiança.

Durante o período em que elaborei a tese permaneci num gabinete em que me cruzei com inúmeros investigadores, professores, alunos, que mesmo sem o saberem contribuíram para este estudo. Deixo um especial agradecimento a todos aqueles que pela disponibilidade que demonstraram, pelas reflexões, pela partilha de conhecimento, pelos conselhos, me permitiram enriquecer o estudo e explorar novas questões. Também para mim o espaço importou. Um agradecimento especial ao Luís Mendes, ao Paulo Madeira, ao Leandro Gabriel, ao Daniel Paiva, à Katielle Silva, à Luciana Parente e ao Luciano Diniz.

Agradeço ainda ao Tiago que me acompanhou nas primeiras explorações da dissertação, aos meus amigos e família.

Resumo

O projeto de investigação desenvolvido procurou debater as desigualdades socioespaciais, considerando a situação dos bairros de habitação social, frequentemente indiciados como exemplos de segregação e de exclusão social. Assim, tomando como referência o contexto português e os bairros de habitação social localizados na Área Metropolitana de Lisboa, foi objetivo do estudo refletir sobre a condição urbana destes bairros no que se refere à integração socioespacial e relações desta com o crescimento urbano e as políticas públicas. Procurou-se ainda analisar as estratégias e medidas de atuação nos bairros de promoção pública tendo em vista compreender eventuais efeitos destas na integração socioespacial.

Assume-se uma perspetiva multiescalar, que parte de uma análise extensiva dos bairros sociais no país e na AML, para chegar a um estudo intensivo da situação de três bairros localizados em municípios distintos da Grande Lisboa. Para a concretização desta dissertação, para além da análise bibliográfica, recorreu-se a uma combinação de métodos quantitativos, qualitativos e cartográficos que permitiram identificar e caracterizar o parque e as políticas de habitação social assim como identificar níveis de integração socioespacial dos bairros. Na elaboração do estudo foi determinante a recolha de informação realizada no âmbito do Projeto de investigação REHURB - Realojamento e Regeneração Urbana (PTDC/CS-GEO/108610/2008).

Na sequência das análises realizadas, detetaram-se lacunas na integração socioespacial dos bairros de promoção municipal a múltiplos níveis, sendo que alguns experimentavam situações de micro segregação (apenas o bairro se encontrava nesta situação), outros se encontravam inseridos em unidades urbanas mais vastas segregadas no seu conjunto e outros (uma minoria) partilhavam uma situação de dupla exclusão socioespacial. Isto vem confirmar as desigualdades socioespaciais enquanto fenómeno multinível que se expressa em diversas dimensões analíticas, designadamente a funcional, a física, a imagética/simbólica e a relacional. Contribuem para estes défices de integração socioespacial, a recente promoção de bairros de habitação social ao abrigo de programas de realojamento, o reduzido parque de alojamentos sociais e o seu direcionamento quase exclusivo para as famílias insolventes, a edificação dos empreendimentos num contexto de desarticulação urbana e os limitados impactos dos programas, práticas e ações sociais e socioterritoriais incidentes nos bairros, no que se refere a contributos efetivos para a sua integração socioespacial.

Palavras-chave: integração socioespacial, habitação social, bairro, políticas de habitação social

Abstract

The purpose of this research is to discuss the socio-spatial inequalities considering the situation of social housing estates, assumed as examples of segregation and social exclusion. Given the Portuguese context and the social housing neighborhoods located in the Lisbon Metropolitan Area (LMA) we aim to reflect on the condition of these neighbourhoods with regard to the socio-spatial integration and their relations with urbanization and public policies. Furthermore were analyzed strategies and measures on public housing in order to understand possible effects on socio-spatial integration.

This study focuses on the housing estates, assuming a multi-scalar perspective, which stems from an extensive analysis for the country and for LMA to reach an intensive study of three neighbourhoods located in different municipalities in the Greater Lisbon area. The execution of this research required, in addition to the literature review, a combination of quantitative, qualitative and cartographic methods which allowed to identify and characterize the social housing stock and the social housing policies as well as to identify levels of socio-spatial integration in the neighbourhoods. The development of this study has largely benefitted from the information collected within the Project REHURB - Rehousing and Urban Regeneration (PTDC / CS-GEO / 108610/2008).

The research results enabled the identification of several constraints in socio-spatial integration of social housing estates at multiple levels: some experience situations of micro-segregation (only the neighbourhood is segregated), others are inserted into larger urban units segregated as a whole and finally others (a minority) shares a situation of double socio-spatial exclusion. This confirms the socio-spatial inequalities as a multilevel phenomenon that is expressed in various analytical dimensions, namely functional, physical, imagery / symbolic and relational. Contribute to this socio-spatial integration deficit, the recent promotion of social housing under rehousing programs, the reduced number of social housing and the almost exclusive orientation towards insolvent households, the insertion of the neighbourhood in a context of urban disconnection and the limited impact of the programs, practices and actions of social and socio-territorial nature implemented in neighbourhoods, regarding their socio-spatial integration.

Keyword: Socio-spatial integration, social housing, neighbourhood, social housing policies

Índice

Agradecimentos.....	I
Resumo	III
Abstract	V
Índice	VII
Lista de Abreviaturas.....	IX
Índice de figuras	XI
Índice de quadros	XIII
Introdução	1
Capítulo 1. Enquadramento teórico-conceptual, modelo de análise e metodologia	7
1.1. Enquadramento e contextualização das desigualdades socioespaciais	8
1.2. O conceito de integração socioespacial	20
1.3. As dinâmicas habitacionais, os bairros de habitação social e as estratégias de intervenção local	34
1.4. Operacionalização de conceitos, modelo de análise, objectivos e metodologia	48
Capítulo 2. As políticas de habitação social	57
2.1. Uma breve reflexão sobre as dinâmicas urbanas e habitacionais em Portugal	58
2.2. A incidência da noção de integração socioespacial nas políticas urbanas e de habitação social	69
2.3. Considerações preliminares sobre as políticas de habitação social	78
Capítulo 3. Estudo empírico: integração socioespacial de bairros de habitação social na AML	81
3.1. Procedimentos metodológicos.....	82
3.2. Habitação social em Portugal	89
3.3. Bairros de habitação social na AML	95
3.3.1. Classificação bairros da AML quanto à integração socioespacial	96
3.3.2. Integração urbana vs. programas de habitação social	99
3.4. Três bairros de habitação social	102
3.4.1. Caracterização geral bairros	102

3.4.2. Análise detalhada da integração socioespacial	109
3.4.3. Evolução da integração socioespacial na malha urbana envolvente	122
3.4.4. Incidência da questão da integração socioespacial nos instrumentos e estratégias nos bairros.....	124
3.5. Considerações preliminares na sequência do estudo empírico	135
Capítulo 4. Considerações finais	141
4.1. Notas de enquadramento	141
4.2. Respostas e considerações quanto à questão chave e objetivos da investigação	143
4.3. Avaliação do estudo	147
Bibliografia	151
Legislação consultada	158
Anexos	161

Lista de Abreviaturas

AML – Área Metropolitana de Lisboa

AMP – Área Metropolitana do Porto

BIP/ZIP - Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária

CAR – Programa de Casas Pré-fabricadas

CDH – Contratos de Desenvolvimento para Habitação

CEE – Comunidade Económica Europeia

CHE – Cooperativas de Habitação Económica

CRP – Constituição da República Portuguesa

EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário

FFH – Fundo de Fomento da Habitação

ICHC – Inquérito à Caracterização da Habitação Social

IGAPHE - Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado

IGT – Instrumentos de Gestão Territorial

IHRU – Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana

INE – Instituto Nacional de Estatística

INH - Instituto Nacional de Habitação

IPSS – Instituições particulares de solidariedade social

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PDM – Plano Diretor Municipal

PER – Programa Especial de Realojamento

PIB – Produto Interno Bruto

PIGRBM - Programa Integrado de Gestão e Requalificação dos Bairros Municipais

PIMP – Plano de Intervenção a Médio Prazo

PLH – Programa Local de Habitação

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PREC – Processo revolucionário em Curso

PRID – Programa de Recuperação de Imóveis Degradados

PROQUAL – Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da AML

PROT-AML - Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa

PP – Plano de Pormenor

PPS – Project for Public Space

REHURB – Realojamento e Regeneração Urbana

REN – Reserva Ecológica Nacional

SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local

SUOPG - Subunidades Operativas de Planeamento e Gestão

TEIP - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

UE – União Europeia

UOPG - Unidades Operativas de Planeamento e Gestão

Índice de figuras

Figura 1. Duas leituras diferenciadas da articulação entre dimensões associadas ao direito à cidade	24
Figura 2. Processo não linear de produção do espaço	47
Figura 3. Esquema do modelo analítico de partida	54
Figura 4. Modelo de análise aplicado: estudo empírico.....	82
Figura 5. Números de fogos de habitação social por município, 2011	91
Figura 6. Número de bairros de habitação social por município, 2011	92
Figura 7. Número de bairros de habitação social reportados por município em Portugal	95
Figura 8. Bairros sociais na AML segundo tipologia de integração socioespacial	98
Figura 9. Localização dos bairros na AML - casos de estudo	102
Figura 10. Fotografias dos bairros	103
Figura 11. Escala de níveis de satisfação	110
Figura 12. Diagrama síntese comparativo da análise da integração socioespacial a nível local.....	120
Figura 13. Esquema síntese da situação de integração socioespacial três bairros em diversas escalas geográficas	121
Figura 14. Zonas críticas urbanas e espaços desqualificados na Região de Lisboa identificados no PROT	127

Índice de quadros

Quadro 1. Mudanças no quadro de organização da economia e da produção urbana: cidade de matriz europeia.....	12
Quadro 2. Enclaves urbanos: o caso dos condomínios fechados e dos bairros de habitação social	17
Quadro 3. Dimensões de análise da integração socioespacial	30
Quadro 4. Mercado de habitação na Europa por sistema de Estado Social.....	36
Quadro 5. Estrutura da dissertação	56
Quadro 6. População Residente em Lisboa e no Porto e nos seus concelhos limítrofes e peso demográfico na população do continente (1900-2011).....	60
Quadro 7. Momentos chave: instrumentos de planeamento territorial e de políticas de habitação.....	62
Quadro 8. Principais fases e objetivos do estudo empírico	85
Quadro 9. Nº de fogos de habitação social por bairros e por edifícios nas várias NUT II e fogos por edifícios de habitação familiar clássica, 2011	91
Quadro 10. Tipologia de bairros quanto à integração socioespacial no contexto metropolitano e municipal (escalas de integração municipal e local)	97
Quadro 11. Programas de habitação social e suas diretrizes: características arquitetónicas e urbanísticas	101
Quadro 12. Tipologia de integração socioespacial dos bairros vs. programas de habitação social.....	101
Quadro 13. Caracterização síntese dos três casos de estudo	103
Quadro 14. Situações extremas de integração socioespacial a nível local (bairro habitacional) por dimensões de análise	110
Quadro 15. Elementos das perceções e opiniões dos residentes a considerar na análise de integração socioespacial.....	111
Quadro 16. Quadro síntese comparativo das subdimensões de análise de integração socioespacial	119
Quadro 17. Níveis de satisfação dos residentes com o acompanhamento técnico do realojamento.....	126
Quadro 18. Síntese de estratégias de intervenção assinaláveis nos bairros.....	132

Introdução

As desigualdades socioespaciais marcam a realidade da vida em sociedade e têm sido um tema recorrente nas ciências sociais. As divisões sociais com expressão espacial terão sido teorizadas essencialmente a partir dos anos 20 do século passado, no contexto norte-americano, através dos trabalhos da denominada “Escola de Ecologia Urbana de Chicago”, que, inspirada nalguns pressupostos do darwinismo social, aplicou princípios e conceitos da biologia à análise social das grandes cidades.

Ao longo dos últimos 100 anos, as teorias e os debates associados a estes fenómenos têm-se multiplicado e diversificado, acompanhando as novas configurações socioespaciais (alterações nas estruturas económicas, na composição social e étnica das populações e na sua expressão espacial, na cultura urbana, etc.) e a complexificação dos processos urbanos (crescimento urbano exponencial, fragmentação, gentrificação e outros). A conjugação destes aspetos remete para uma leitura, necessariamente segmentada e complexa, das desigualdades socioespaciais, a par com a vontade de contribuir para o combate às desigualdades, que segundo alguns autores não param de crescer (Piketty, 2014).

Tendo em consideração os elementos indicados, este trabalho tem como objetivo central refletir sobre a persistência de desigualdades sociais e a sua expressão espacial, analisando-se os bairros de habitação social na Área Metropolitana de Lisboa. Em termos concretos, para além de uma breve caracterização dos bairros, pretende-se identificar os seus níveis de integração socioespacial — estabelecendo para isso um critério de análise — e identificar quais as principais tendências ocorridas nas últimas décadas.

Preocupações e justificações para uma tese

a) As desigualdades espaciais no processo de produção social do espaço

Num mundo cada vez mais urbanizado, as cidades são apontadas como espaço principal das desigualdades sociais e alvo de preocupações relativamente à polarização social e à expressão espacial dessas desigualdades, que se traduzem em processos de segregação e fragmentação (Brenner e Theodore, 2002; Salgueiro, 1999; Mingione, 1995). Na Europa, onde a segregação socioespacial é apresentada como menos desfavorável do que noutros continentes, as desigualdades socioespaciais estão a ser alvo de debate e as opiniões acerca do futuro são díspares. Autores como Malheiros (1998) e Musterd (2005) consideram que os índices de

segregação na Europa são geralmente baixos, apesar das diferenças entre países e cidades, e que se têm mantido relativamente estáveis nas últimas quatro décadas, sendo a segregação mais elevada entre os grupos socioeconómicos mais favorecidos¹ do que entre os mais desfavorecidos. Simultaneamente, veem como improvável o aumento da segregação nos próximos tempos, favorecido pela diversificação da habitação e pela gentrificação liderada pelo Estado. Esta opinião não é partilhada por Kempen e Priemus (2002), que alertam para a reestruturação do mercado habitacional e a residualização da habitação social como potenciadoras do aumento da segregação e estigmatização do parque de habitação social, nos países onde a habitação social não se restringiu aos grupos populacionais mais desfavorecidos, como é o caso da Holanda.

Não obstante as visões distintas quanto às tendências da evolução da expressão socioespacial das desigualdades, e perante a constatação da fragmentação urbana, os discursos de mudança parecem centrar-se:

- *no elogio da cidade compacta, continua, diversa* — num quadro de desenvolvimento urbano sustentável, são privilegiados, entre outros aspetos, as estruturas compactas de povoamento, com expansão urbana limitada (UE, 2011:vi), entendendo-se que a cidade europeia do futuro se encontra ameaçada pela “expansão urbana e a difusão de povoamento de baixa densidade”;
- *na promoção da regeneração urbana, reabilitação e requalificação das cidades* — os discursos em torno destas matérias prosseguem a valorização do urbano consolidado face ao território extensivo;
- *na valorização, simultaneamente social e política, do mix residencial (e supostamente social)* — não só nos discursos públicos, mas também em processos de planeamento urbano e de promoção residencial, sobretudo quando estão em causa áreas de maior concentração de imigrantes laborais ou de países do sul global;
- *numa ideia geral de direito à cidade* — discurso recuperado, reclamado e reinterpretado, onde se reconhece este direito como algo que vai além da liberdade individual de aceder a recursos urbanos e que remete para questões de democracia e cidadania (Harvey, 2008; Borja, 2009). Tendo em vista um valor mais abrangente do direito à cidade, reconhece-se como um dos seus

¹ Ainda que a segregação socioespacial dos mais favorecidos não seja o objeto de estudo, note-se que o isolamento espacial destes grupos, designado por alguns autores como segregação ativa (Malheiros, 2000), apenas irá potenciar a segregação dos restantes.

pressupostos base o acesso físico às estruturas urbanas, evocando-se a necessidade do suporte espacial das atividades humanas estar integrado numa estrutura coerente, compreensível e aberta a todos.

b) A noção de integração socioespacial

O termo “integração socioespacial” surge como conceito chave neste estudo. Considera-se que este representa de forma abrangente a ideia de construção de uma sociedade inscrita num espaço urbano inclusivo, conjugando as dimensões espacial e social. Por motivos de operacionalização e melhor compreensão, estabelece-se o conceito de uma forma estrita, excluindo outras dimensões essenciais à qualidade de vida e ao direito à cidade, como o ambiente, a política ou a cultura num sentido estrito.

Sendo várias as perspetivas que totalizam a questão da integração socioespacial e ainda que esta seja problematizada no seu todo, privilegiar-se-á, num estudo que incide sobre bairros sociais, a sua dimensão material (espacial), designadamente porque esta se constitui, no caso português, como uma parte essencial das políticas de habitação social. De facto, conforme se demonstrará mais à frente, não obstante a reivindicação de uma abordagem integrada (espacial e social) no que se refere à intervenção e no domínio da habitação (Guerra, 1994; Abrantes, 1994), os programas de habitação social foram mais incidentes na questão espacial do que na questão social, uma vez que se direccionaram, frequentemente, para garantir o abrigo físico, materializado na “entrega de casa”. Ou seja, parece ter existido um menor protagonismo de estratégias de âmbito social na habitação social face a uma presença mais forte da dimensão territorial.

Em termos operativos, a integração socioespacial irá explicitar o posicionamento de uma unidade urbana, neste caso bairros de habitação social, constituída pelas suas estruturas sociais e físicas, num referencial balizado por situações de favorecimento e por situações de exclusão, em que, não sendo possível determinar de forma precisa uma situação de normalidade, se identificam lacunas e aspetos positivos na conexão da unidade urbana em análise com a envolvente próxima e estruturas mais amplas: funcionais, físicos, simbólicos e relacionais.

c) Bairros de habitação social

A escolha dos bairros de habitação social como casos de estudo para a problemática da integração socioespacial resulta da conjugação de diversos motivos.

Em Portugal, os bairros de habitação social são apontados como exemplos evidentes de territórios urbanos facilmente identificáveis no tecido urbano, isto é, espaços segregados do ponto de vista socioespacial, tal como os condomínios fechados. No entanto, enquanto os segundos estão somente acessíveis a grupos sociais com maior solvência e com uma ampla possibilidade de escolha do local de residência, resultando assim naquilo que já foi designado como “segregação ativa” (Malheiros, 2000), os primeiros representam situações de imposição de segregação devido à concentração de populações mais desfavorecidas sem ou com limitada capacidade de escolha do local de residência.

Note-se que “os “bairros sociais” aparecem como espaços excluídos e estigmatizados, áreas de concentração de situações sociais desfavoráveis (pobres, desempregados, famílias desestruturadas) e de grupos étnicos minoritários (ciganos, populações de origem africana), potencialmente geradoras de elevado risco social (conflitos internos, criminalidade, tráfico...) (Wacquant, 1996; Salgueiro, 2000; Malheiros et al., 2007). Se é possível identificar alguma diversidade étnica e demográfica nos bairros de habitação social, esta é contrariada por uma certa homogeneidade nas características socioeconómicas, marcadas por baixos rendimentos, baixa escolaridade, absentismo, insucesso escolar e baixa empregabilidade (Menezes e Almeida, 2006).

Importa ainda reforçar que neste estudo será dado especial enfoque aos bairros de habitação social (conjunto de edifícios de habitação social, identificados como tal pelas autarquias), uma vez que, ao privilegiar a dimensão espacial associada a espaços de privação, a análise da integração socioespacial (ou de isolamento socioespacial) será mais relevante em unidades territoriais com alguma dimensão e não em edifícios ou fogos isolados integrados no tecido urbano consolidado.

Por último, deve referir-se que estes bairros, enquanto unidades espaciais de promoção pública, correspondem à materialização física e territorial mais direta das políticas de habitação. Por isto, permitem realizar uma reflexão quanto ao racional que está por trás da integração e, também, quanto ao modo como valores, normas da sociedade e contextos (sociais, ambientais, históricos, culturais) se refletem nos resultados e nas práticas efetivas dessas políticas.

d) Pertinência do estudo

No atual contexto de crise económica associada ao agravamento das necessidades sociais, considera-se pertinente a retoma dos debates em torno das políticas de habitação. Efetivamente, nos últimos anos crescem as evidências de uma deterioração

das condições habitacionais de muitas famílias, que incluem despejos devido à incapacidade de pagar os empréstimos à habitação e os respetivos juros em casos de redução do rendimento ou de perda de emprego e, também, a dificuldade em lidar com os aumentos das rendas, tanto sociais como privadas. Perante este quadro, verifica-se um incremento no número de solicitações de habitação apresentadas ao IHRU ou às autarquias, com destaque para aquelas que integram as áreas metropolitanas². Assim, torna-se pertinente, refletir sobre a política pública de habitação em termos gerais, e, em termos específicos, repensar o papel do parque público de habitação, com destaque para os bairros sociais (e para as suas problemáticas, entre as quais a questão da integração socioespacial), mesmo que o atual parque habitacional social existente em Portugal seja parco comparativamente a outros países da União Europeia (Pittini et al., 2015).

Adicionalmente, este estudo também foi motivado por uma reação relativamente à desvalorização dos bairros de habitação social enquanto protagonistas das políticas de habitação e da cidade contemporânea. Sendo usualmente retratados como preexistências incómodas, espaços de desqualificação urbana e arquitetónica e de problemas sociais complexos (não obstante alguns casos em que são reconhecidos como parte integrante da cidade), acreditamos que estes bairros podem ter um papel socialmente relevante no presente contexto de crise e pós-crise, devendo destacar-se que, na sua diversidade, podemos encontrar exemplos bastante valorizados pela tipologia e unidade urbana³.

Questão de Partida

Apresentados e consolidados os pressupostos-chave que motivam a investigação, define-se a questão de partida que enquadra e estrutura o presente estudo: “Como tem evoluído a integração socioespacial dos bairros de habitação social?” Esta interrogação decorre da escolha dos bairros de habitação social como objeto de estudo e do interesse em compreender a relevância do conceito de integração socioespacial no processo de conceção, concretização e manutenção destes bairros. Esta questão é ainda o ponto de partida que orienta a análise teórica, permitindo estabelecer, de forma mais segura, objetivos específicos a alcançar no âmbito da dissertação, definidos no ponto 1.4 do capítulo 1.

² Do total de 42248 pedidos de habitação em 2011, 37% (15829) foram registados na região de Lisboa e 23% (9960) na região do Norte.

³ Exemplo do Bairro do Arco do Cego e do Bairro da Encarnação, localizados em Lisboa.

Organização da dissertação

A presente dissertação está estruturada em quatro capítulos. No primeiro, procura-se fundamentar teórica e conceptualmente as ideias que suportam a pesquisa e explorar os principais conceitos associados ao objetivo central. Também aqui são identificados os objetivos específicos e a questão de partida, para além de se apresentar o modelo analítico da dissertação e as hipóteses de trabalho. O segundo capítulo é dedicado à análise das políticas de habitação, com um enfoque nas questões mais relacionadas com a habitação social. Procura-se compreender a incidência do princípio da integração socioespacial nas políticas de habitação social, através da interpretação de alguns documentos essenciais relativos a planos territoriais e a projetos urbanísticos em Portugal.

No capítulo 3, de natureza empírica, num primeiro momento é apresentada a estratégia metodológica do estudo e, de seguida, as várias análises realizadas. O primeiro ponto pretende destacar a articulação entre a teoria e a prática, através da apresentação justificada dos procedimentos metodológicos prosseguidos. Destaca-se a operacionalização da noção de integração socioespacial aplicada ao caso específico dos bairros sociais, considerando várias escalas de análise. De seguida, após o enquadramento da habitação social em Portugal, são apresentados os resultados da análise extensiva referente aos bairros de habitação social na área metropolitana de Lisboa. Por último, avança-se para uma análise dos casos de estudo relativos a três bairros de habitação social de grande dimensão localizados na AML (Pátio dos Cavaleiros, em Oeiras, Casal dos Machados, em Lisboa, e Terraços da Ponte, em Loures), procurando-se aprofundar a problemática da integração socioespacial. Nesta análise considera-se quer a perspetiva dos residentes, obtida através da aplicação de um questionário, quer a observação dos processos territoriais locais ao nível micro, por via de observação direta e continuada do espaço destes bairros.

Finalmente, num último capítulo, sintetizam-se os principais resultados da investigação, identificando e caracterizando as problemáticas dos bairros de habitação social, com destaque para a integração socioespacial. Adicionalmente, reflete-se acerca das políticas que podem dar resposta a estas problemáticas e, do ponto de vista científico, elencam-se as questões não respondidas que resultaram dos levantamentos efetuados no processo de trabalho desta tese, a que se pretende responder em trabalhos futuros.

Capítulo 1. Enquadramento teórico-conceptual, modelo de análise e metodologia

Este capítulo, de pendor teórico-metodológico, tem como objetivo principal enquadrar e discutir a noção de integração socioespacial de territórios urbanos marginais, neste caso de bairros de habitação social. A partir deste debate, estrutura-se a parte empírica do projeto, construindo um modelo de análise, definindo as questões específicas a tratar e estabelecendo uma metodologia de abordagem.

Assim, num momento inicial, reconheceu-se a necessidade de enquadrar as alterações societais que, nas últimas décadas, modificaram visões académicas e políticas relativas às dinâmicas socioespaciais. Deve referir-se que as reflexões em torno da integração socioespacial aparecem como parte integrante de questões mais amplas relacionadas com as desigualdades, o que justifica que este enquadramento conceptual adote, inicialmente, uma perspetiva mais lata, considerada essencial para compreender aspetos mais específicos. Assim, o primeiro subcapítulo incide de forma abrangente sobre os contextos de transformação socioeconómica e urbana que marcaram as últimas décadas, procurando destacar o seu reflexo nas desigualdades socioespaciais, em particular no domínio da habitação e dos espaços residenciais. A segunda parte, relativa ao conceito de integração socioespacial, tem por objetivo apresentar uma revisão crítica deste, confrontando-o com outros de natureza semelhante, muitas vezes posicionados no âmbito de discursos mais amplos sobre o direito à cidade e a justiça espacial. Procura-se ainda explicitar o modo de interpretação e de operacionalização deste conceito, de forma a tornar clara a sua aplicação na parte empírica da tese. Numa terceira parte reflete-se sobre as dinâmicas habitacionais e a intervenção estatal no mercado através da promoção de bairros de habitação social. Explora-se ainda a noção de bairro, bem como a alteração do papel e da imagem dos bairros de habitação social. Finalmente, no quadro de uma transição para a componente empírica do estudo, enuncia-se o modelo analítico, detalham-se as questões de investigação e identificam-se as metodologias a aplicar.

1.1. ENQUADRAMENTO E CONTEXTUALIZAÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS

Mudanças contemporâneas nos sistemas de organização económica e social

São vários os estudos que analisam as alterações nos modelos de organização económica e social no mundo ocidental no último século⁴ e as confrontam com alterações nas desigualdades sociais e nos padrões de desenvolvimento do espaço urbano (Sassen, 1991; Short, 1996; Salgueiro, 1999; Salgueiro, 2000; Malheiros, 2007; Smith, 1996; Brenner e Theodore, 2002).

Durante o século XX, reconhecem-se duas transições significativas nos sistemas económicos e produtivos da sociedade. Uma primeira, com elementos que remontam ao fim do século XIX, aquando da generalização dos processos de industrialização no mundo ocidental, vai-se alterar e formatar claramente a partir dos anos 30 do século XX e, sobretudo, no período pós-segunda guerra mundial, quando se afirma um modelo de produção e regulação de tipo fordista e keynesiano que se encontra associado à produção em escala, à relevância do racionalismo e da segmentação de funções no sector produtivo mas igualmente noutras dimensões da sociedade (e.g. na otimização do espaço através do planeamento, na promoção do consumo de massa). No âmbito social, o desenvolvimento do Estado-Providência, que incorpora uma matriz de universalização do bem-estar social concretizada através de políticas com componentes de redistribuição e intervenção social (na saúde, na educação, no emprego, na habitação...) constitui-se como elemento fundamental para o funcionamento económico e político da sociedade. Desta forma, o estado constitui-se como principal ator das políticas sociais, sendo este papel legitimado, quer pela população, quer por agentes económicos que crescem e beneficiam com o desenvolvimento geral.

Uma segunda transição ocorre a partir da década de 70 em consequência da crise associada ao aumento brusco e muito intenso dos preços do petróleo e aos desajustes no sistema de produção que marcaram o fim do ciclo de crescimento económico do período de 30 anos que Jean Fourastier denominou “30 gloriosos” (meados dos anos 40 a meados dos anos 70 do século XX). Esta nova fase é impulsionada pelo advento

⁴ Uma vez que a AML é uma metrópole da União Europeia, adotamos como referencial teórico a bibliografia que aborda os processos relativos a este espaço, muitas vezes destacando o caso de Portugal. Ao tomarmos esta opção, por razões de ajustamento ao objeto de estudo e de índole operativa, estamos cientes quer do enviesamento teórico que ela comporta, quer do nacionalismo metodológico a que não escapamos, designadamente por quase não fazermos referência à rica e extensa bibliografia relativa a processos sociais urbanos produzida, por exemplo, na América Latina.

das novas tecnologias de informação e de comunicação e pelo processo de globalização, ocorrendo também uma tendência progressiva para a terciarização, a desregulação dos mercados de trabalho e do sistema financeiro, como consequências diretas na financeirização da economia, e na retração do Estado Social. Este processo conduziu a uma alteração no modelo de regulação, que perde a sua base keynesiana e se torna cada vez mais segmentado e flexível levando a que diversos autores destaquem a flexibilização como elemento chave neste novo período (Harvey, 1990).

As mudanças nos sistemas económicos, muito sinteticamente referidas⁵, articulam-se, necessariamente, com processos de mudança ao nível político, social e cultural que têm inevitáveis repercussões sobre o modo de organização do território. Decorre daqui que as formas de produção e apropriação da cidade, o enquadramento legal das políticas de território e as estratégias de intervenção neste sob a forma de planos e projetos vão sofrer transformações, confirmando-se a dialética entre espaço e sociedade (Salgueiro, 1999; Harvey, 1990). Note-se que sendo a existência de desigualdades sociais e a sua expressão espacial uma evidência histórica incontornável (e.g. concentração e segregação de população pobre ou pertencente a grupos étnicos marginalizados em mourarias, guetos, favelas, bairros de barracas, etc.) que se agravou com o capitalismo, estas têm vindo a assumir progressivamente contornos mais complexos, decorrentes dos processos económicos das últimas décadas, dos atuais mecanismos de produção do território urbano e da própria segmentação social. Assim, através de um exercício de confronto, necessariamente simplificador da realidade, em que se consideram três períodos temporais distintos, é possível estabelecer uma linha evolutiva no modo como as desigualdades socioespaciais se expressam na estrutura física do território e que suporta a afirmação anterior.

Os três períodos temporais apresentados correspondem aos períodos temporais associados aos modelos de organização económica já referidos (agora denominados período fordista e período pós fordista) e um outro anterior aqui nomeado como período de industrialização precoce. Na síntese apresentada no Quadro 1 descrevem-se as características que de modo mais comum são associadas a cada um dos períodos, considerando diversas dimensões pertinentes para este estudo, designadamente o contexto socioeconómico, o sistema de regulação, as práticas de planeamento territorial, as formas urbanas, e as políticas de habitação, com destaque para a habitação social.

⁵ Para aprofundamento destas questões consultar (Harvey, 1990; Sassen, 1991; Abreu et al., 2013).

Na cidade pré-industrial, a subsistência das populações tinha por base a produção agrícola e as trocas comerciais eram marcadas pela dualidade cidade-campo. A separação espacial entre grupos sociais não era muito evidente, sendo a coexistência de famílias pertencentes a grupos distintos no mesmo bairro ou na mesma rua relativamente frequente.

A produção de base industrial alterou profundamente a estrutura urbana da cidade e os modos de vida nesta⁶⁶, emergindo o que designamos por cidade da industrialização precoce. Os novos usos e as novas estruturas urbanas (redes de caminho de ferro, redes viárias, fábricas, habitação para novos residentes) sustentam os novos espaços urbanos e o crescimento demográfico e físico da cidade. A concentração da atividade industrial vai atrair para as cidades uma massa significativa de novos residentes, crescendo os bairros degradados e a segregação socioespacial, como demonstra, por exemplo, Engels (1975) para o caso de Manchester, logo em meados do século XIX. Face ao crescimento e aos problemas destas novas urbes, em industrialização, começam a emergir respostas de tipo higienista que, preocupando-se com a saúde pública, contribuem para a melhoria nos processos de abastecimento de água e saneamento, bem como para os progressos nos sistemas de iluminação e transporte, que têm o efeito de acentuar a separação entre a casa e o trabalho, contribuindo para uma reorganização do território urbano.

A intervenção pública na habitação é, nesta fase, quase inexistente. Contudo, alguns industriais começam a preocupar-se com a qualidade de vida (e a produtividade...) dos seus trabalhadores e aparecem os primeiros bairros industriais ou, no caso português, as denominadas vilas operárias (Pereira, 2002). Entre finais do século XIX e inícios do século XX, surgem, nas cidades da Europa Ocidental, as primeiras iniciativas que envolvem diretamente o Estado na promoção de habitação para populações operárias com alguma vulnerabilidade, como aconteceu em Inglaterra, designadamente em Londres, em 1896, com o *Boundary Estate*, da responsabilidade do *London County Council* (Stone, 2003), em França, em 1896, com a Lei Siegfried que abriu a porta para as *Habitations a Bon Marché* (HBM) que, a partir de 1906, passam a beneficiar da intervenção direta dos municípios e mesmo em Portugal, com a legislação de 1918 da Primeira República, que permitiu a construção dos primeiros bairros sociais em Lisboa (Arco do Cego e Ajuda) e no Porto (Sidónio Pais), concluídos mais de um decénio depois, no início do Estado Novo (Teixeira, 1992). Na segunda fase, a preocupação com a garantia e a universalização dos direitos sociais,

⁶⁶ A este propósito, veja-se, por exemplo, o texto paradigmático de Wirth (1938).

sobretudo após a 2ª Guerra Mundial, justifica a inclusão da habitação e, de um modo mais abrangente, o reforço das práticas de planeamento e de ordenamento do território. Foi neste contexto que progrediram práticas de planeamento modernistas, suportadas por técnicas inovadoras, objetivos sociais e capacidade de investimento governamental, marcadas por lógicas funcionalistas e uma visão de conjunto esplanada em planos urbanísticos. Muito se tem debatido acerca da forma “moderna” de construir e adequar a cidade a novas funções e a novos públicos: a resposta rápida de conceção das redes viárias, do zonamento funcional, de construção de bairros, muitas vezes de grande dimensão, em áreas periféricas, associada à secundarização dos centros históricos pretendeu responder a novos desafios numa lógica abrangente e socialmente justa. Contudo, nalguns casos, o resultado foi contrário ao desejado, emergindo espaços monofuncionais e bairros relativamente isolados, com concentrações de pobreza e privação.

Por volta da década de 70, tal como o sistema económico que o suporta, o projeto modernista vai entrar em crise e torna-se alvo de críticas mais acutilantes. A crise de financiamento estatal impulsiona a subsidiariedade e a descentralização de poderes. O planeamento de base modernista é criticado pela sua base normativa, ocorrendo a defesa de um planeamento estratégico assente em lógicas do tipo empresarial, onde se assume a necessidade de uma maior flexibilização das intervenções urbanas. Estas passam a ser decorrentes de estratégias pontuais, supostamente mais fáceis de adequar às rápidas alterações de conjuntura, mas mais desgarradas de uma visão geral, o que contribui para a fragmentação e a segmentação da estrutura urbana que coexiste com as novas divisões sociais, presentes na precarização das relações laborais, na diversidade de estilos de vida, na desterritorialização das relações interpessoais e laborais e, também, na multidimensionalidade da exclusão social.

“o desmantelamento do papel regulador do estado é perfeitamente perceptível a nível global. Começou com a crise do petróleo, quando a irrupção da pobreza e a obsolescência funcional nas cidades converteu o crescimento urbano em algo que havia de fomentar e não controlar (como o entendeu o urbanismo moderno). Os promotores privados exigiam flexibilidade e rápidas tomadas de decisão, algo também incompatível com os planos gerais dos anos de 1960 e os seus objectivos a longo prazo. Acusados de burocráticos e anacrónicos, assim começou o seu descrédito.”(Vázquez, 2009:97)

Quadro 1. Mudanças no quadro de organização da economia e da produção urbana: cidade de matriz europeia

	Cidade da industrialização precoce Fins séc. XIX –início séc. XX	Cidade industrial “modernista” ≈ déc. 30- 60, séc. XX	Cidade pós industrial ≈ déc. 70 até atualidade
Contexto socioeconómico	<ul style="list-style-type: none"> - Início e expansão dos processos Industrialização; - Tendência para uma maior concentração das atividades económicas nas cidades; - Relações sociais fortemente territorializadas; - Tendência progressiva para uma maior concentração espacial das pessoas pertencentes aos mesmos grupos sociais – emergência do “interesse de classe”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aceleração do desenvolvimento industrial e das formas de transporte; - Racionalização dos processos de trabalho e produção em massa; - Consumo massificado e crescente; - Concentração territorial das atividades económicas chave; - Interdependência entre grupos sociais distintos, espacialmente separados; - Políticas sociais baseadas no bem-estar generalizado (universalistas); - Estado interventivo e produtivista; - Pobreza entendida como processo transitório. 	<ul style="list-style-type: none"> - Regime de acumulação flexível; - Neoliberalismo e globalização económica; - Avanços tecnológicos nos transportes e comunicações “sociedade em rede”; - Aumento da segmentação social; - Alterações no mercado de trabalho; - Diversificação dos processos de exclusão social. - Relevante papel das cidades na economia global; - Redução do intervencionismo direto; - Partilha de poderes estatais com privados e com organizações internacionais de carácter político-económico (e.g. UE) e poderes locais (princípio subsidiariedade) - Estratégias de transferência de atividades sociais para o 3º setor - Reforço das lógicas competitivas de carácter territorial.
Planeamento territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Pouco expressivo (crescimento intenso e orgânico das cidades ocidentais); - Algumas experiências de traçado planeado de cidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planeamento normativo assente em regras pouco flexíveis; - Relevância da racionalidade e do zonamento funcional; - Importante papel do Estado como árbitro e regulador do uso do solo e também como promotor de infraestruturas, equipamentos, habitação, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planeamento estratégico: flexível, apoiado em parcerias; - Relevância da dimensão estratégica e de valores como “competitividade, revalorização dos espaços; - Redução da intervenção do estado no planeamento e maior protagonismo de atores privados.
Forma urbana (paradigma)	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura urbana compacta normalmente concêntrica em torno de um núcleo cívico; - Alargamento das cidades de industrialização mais precoce, associado ao progresso dos transportes; - Desenvolvimento de uma cidade segregada, com bairros marcados por homogeneidade social interna e separação externa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura monocêntrica e hierárquica; - Apropriação extensiva do território (suburbanização e expansão urbana); - Zonamento (separação das funções urbanas); - Relevância do bairro e da unidade residencial; - Degradação dos centros históricos em detrimento da expansão urbana (valorização das novas áreas “planeadas”). 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura caracterizada por policentrismo e fragmentação urbana ; - Apropriação pontual e intensiva do território; - Padrão aleatório dos novos acontecimentos urbanos; - Mistura de funções (ideia de “totalização”); - Arquitetura espetacular; - Privatização do espaço público; - Revitalização (parcial e seletiva) das áreas centrais mais antigas e históricas. 
Contexto habitação	<ul style="list-style-type: none"> - Crescimento da população urbana e concentração da população mais carenciada em condições precárias nalgumas áreas urbanas; - Aumento e expansão dos “bairros degradados” onde se concentra a população das classes sociais desfavorecidas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstrução das cidades europeias (anos 40 e 50 do século XX); - Generalização do Estado- providência com incorporação da habitação como pilar das políticas sociais; - Inicialmente, carências habitacionais relevantes associadas aos efeitos da crise económica (anos 30) e da destruição causada pela Guerra (1ª metade dos anos 40). 	<ul style="list-style-type: none"> - Valorização da propriedade habitacional comparativamente ao arrendamento na maioria dos países (este paradigma tem vindo a mudar); - Progressiva retração da intervenção pública na oferta habitacional.
Políticas hab. social	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistentes/pouco expressivas, apesar de adoção dos primeiros princípios higienistas: a) Implementação das primeiras “habitações” para trabalhadores, promovidas por industriais; b) Primeiras experiências de habitação social para grupos desfavorecidos são iniciadas em finais do séc. XIX/inícios do séc. XX. 	<ul style="list-style-type: none"> - Política de concentração urbana; - Generalização das iniciativas de promoção direta de habitação por parte do Estado em muitos países. Construção de bairros sociais; - Promoção direta do estado: a) 1ª fase: promoção de bairros de grande escala, homogêneos e afastados do centro cidade; b) 2ª fase: Promoção de bairros - diferentes tipologias habitacionais e vários tipos de ocupação (reação à massificação dos bairros anteriores). 	<ul style="list-style-type: none"> - Política de dispersão; - Residualização da habitação social; - Valorizações políticas de reabilitação e arrendamento. a) Necessidade de regeneração (física e social) de grandes bairros residenciais; b) Alienação da habitação social; c) Residualização da habitação social (dirigida apenas aos grupos sociais mais desfavorecidos).

Fonte: Elaboração da autora, adaptado de (Salgueiro, 1998; Salgueiro, 1999; Malheiros, 2007; Serra, 2002; Mendes, 2008; Antrop, 2004).

Diversas propostas de leitura das formas de organização socioeconómica e urbanística do mundo ocidental, enfatizam a existência de desigualdades socioespaciais com características novas e bases comuns. A imagem de caos urbano, de estrutura difusa e fragmentada e de complexificação das desigualdades e da exclusão social é persistente e está presente nas visões de diversos autores.

Destacam-se as visões que evidenciam a ligação entre a produção urbana e o neoliberalismo⁷ (Harvey, 2008; Brenner e Theodore, 2002; Hackworth, 2007), assim como as que remetem para a influência do processo de globalização que lhe está associado e que contribui para gerar uma nova estrutura urbana mundial onde se inserem cidades globais (Sassen, 1991), que desempenham um papel de destaque (a nível económico, no sistema avançado de serviços e transportes) num mundo que se articula em rede. Ao mesmo tempo que Sassen (1991) identifica uma nova ordem urbana em consequência da globalização da atividade económica destaca a produção de um novo alinhamento das classes sociais marcado pela polarização, emergindo as cidades, com destaque para as denominadas cidades globais, como um dos cenários deste desenvolvimento. Nestas, torna-se evidente uma acentuada polarização de rendimentos, pois ao mesmo tempo que se verifica uma expressão massiva de uma classe com rendimentos elevados são de notar as crescentes situações de pobreza, marginalização e exclusão social.

Assim, no âmbito dos processos globais que afetam as cidades reconhecem-se manifestações espaciais de divisão e aumento das desigualdades sociais (Marcuse e Kempen, 2000) que coexistem com diversas estruturas e “layers” na cidade, muitas das quais pré-existentes (Marcuse apud Maloutas, 2012a) e que deste modo mais do que remeter para uma homogeneidade de situações ou para uma “nova ordem espacial” (Marcuse e Kempen, 2000) se encontram associadas a uma ideia de diversificação (Préteceille, 2006). Os contextos preexistências espaciais, estruturas sociais e políticas modelam e adaptam os efeitos da globalização (Maloutas, 2012b).

Importa salientar novas dinâmicas urbanas e situações de transição que não traduzem um desaparecimento completo das lógicas anteriores. Isto é particularmente visível na organização urbana, verificando-se uma complexificação das formas e dos padrões espaciais novos e pré-existentes, seja pela continuação de tendências antigas como pelo surgimento de novas forças (Beauregard e Haila, 2000). As coexistências são

⁷ O neoliberalismo é entendido como doutrina através da qual o mercado é determinante nos resultados da produção espacial (localização eficiente de recursos, etc.) tendo em vista a inovação e o crescimento económico, sendo secundarizados os impactos sociais e ambientais, conforme Fainstein (2010:8).

igualmente anotadas por Salgueiro (1999:68) ao referir que “a emergência da cidade fragmentada não anula, por substituição, a cidade segregada característica do capitalismo industrial, [...] mas insere-se nela”.

No que respeita às políticas de habitação, o contexto que emerge a partir dos anos 70 do século passado, com a marca neoliberal de desvalorização da intervenção pública, da fragmentação das relações sociais a níveis diversos, da confiança nos mercados e nos “actores” capazes de resolverem os problemas vai caracterizar-se pela retração da intervenção pública, pela residualização da habitação social (lógicas universalistas que apareceram nalguns momentos do passado são agora substituídas por uma ideia de transitoriedade associada ao realojamento de populações residentes em bairros precários e degradados) e pela promoção da casa própria nova enquanto regime de propriedade e tipo de “casa” ideal. Este é, efetivamente, o quadro que vamos encontrar em 2007/2008, quando estala a crise económico-financeira global, que tem no sector imobiliário e habitacional um núcleo central.

A questão das desigualdades socioespaciais

A atual complexidade dos processos geográficos urbanos aparece associada ao desenvolvimento da organização social e espacial em rede (Viard, 1994; Malheiros, 2001), e à fragmentação e a ambiguidade do espaço urbano. Efetivamente, existe uma “reconceptualização da cidade como espaço fragmentado e disputado” (Fortuna, 2001:4), nomeado por (Salgueiro, 2000) como “metrópole fragmentada”. Independentemente de se encontrarem mais ou menos comprovados os fenómenos de crescente polarização social, de fragmentação espacial e da emergência de novos padrões espaciais conduzem a desafios de reinterpretação dos conceitos teóricos. A título de exemplo, veja-se que a segregação, entendida como a presença de homogeneidade social (classe, raça, religião, sexo, cultura) e/ou funcional numa determinada área (bairro, distrito urbano) assume novas características num contexto de fragmentação urbana. Sendo a fragmentação urbana expressa na existência de áreas urbanas contíguas que perdem o seu carácter de homogeneidade social e étnica, o que significa a coexistência geográfica de pessoas socialmente distantes, isto implica que a noção de segregação seja equacionada de uma forma nova, não podendo basear-se apenas na análise do distanciamento entre unidades urbanas supostamente homogéneas. O novo contexto, não só remete para análises de segregação ao nível micro, como justifica processos de integração a múltiplas escalas.

Os debates em torno das desigualdades sociais traduzem o distinto acesso a recursos por parte dos indivíduos mediante condicionantes sociais (Ferreira et al., 1995:325).

Ora, no âmbito das ciências sociais, há diversos autores que reconhecem uma ligação entre as formas espaciais e os processos sociais.

“A questão das desigualdades sócio-espaciais tem sido um tema recorrente nas Ciências Sociais, nem sempre expressa pelos mesmos termos porque a realidade evolui e apresenta diferenças ao longo do tempo. O uso de palavras como desigualdades, marginalidades, minorias, periferias, carências, precaridade, polarização, discriminação, segregação, exclusão, ou outras, acompanha as mutações nos fenómenos e na maneira de os encarar.” (Salgueiro, 2000)

Apesar de referências mais precoces, será essencialmente a partir da década de 70 do século XX que surgem abordagens de âmbito mais crítico no pensamento social e geográfico em torno da expressão das desigualdades no espaço urbano, algo que estará também relacionado com a alteração dos contextos socioeconómicos. O fim da expansão económica e o aumento dos problemas sociais (pobreza, desemprego, segregação urbana) determinam uma “reorientação temática” no pensamento geográfico. De facto, as análises geográficas de âmbito mais quantitativo, até então prevalentes, são confrontadas com questões do bem-estar, das políticas sociais e do papel do Estado nas agendas de investigação geográfica” (Serra, 2002:27). Nas palavras de Serra (2002:28) trata-se de um novo “paradigma social-humanista” que defende uma “perspectiva baseada na interacção entre processos espaciais e processos sociais” e procura “analisar em primeiro os processos sociais, e não os espaciais, ao inverso do que se costumava praticar na geografia teórico-quantitativa”.

No âmbito deste paradigma de pensamento, podemos destacar os pensadores da escola de sociologia urbana francesa⁸ que olham para as desigualdades socioespaciais e para o fenómeno de segregação urbana não apenas numa perspetiva descritiva mas numa tentativa de compreender agentes, causas e processos associados às desigualdades e a sua relação com o sistema capitalista. Nestes autores reconhece-se uma abordagem socioespacial integrada em substituição das interpretações assentes na ideia de adaptação e de ajustamento ao ambiente (Gottdiener e Budd, 2005) e uma referência à dimensão espacial enquanto determinante ou, pelo menos, como forte condicionante, do desenvolvimento das desigualdades socioespaciais.

Atualmente os debates em torno das desigualdades socioespaciais estendem-se para além das problemáticas clássicas associadas à compreensão e reflexão sobre as

⁸ Entre os quais: Jean Lojkin, Henri Lefebvre, Manuel Castells.

causas das desigualdades, à dialética espaço-sociedade e impactos gerais e específicos das desigualdades. Procura-se igualmente enquadrar as desigualdades no âmbito da organização espacial urbana, nos contextos específicos e perante condições estruturais socioeconómicas (Maloutas, 2012b; Arbaci, 2002) e refletir sobre as estratégias que visam o combate às desigualdades, suas características e impactos (Cassiers e Kesteloot, 2012).

As desigualdades na distribuição e no acesso à habitação

A composição e a estruturação do espaço urbano revela-se um objeto particularmente relevante para refletir sobre a sociedade contemporânea e a habitação ao destacar-se na ocupação urbana do território, possui um carácter eminentemente territorial e económico ao qual se soma o valor social, associado à necessidade básica de um alojamento condigno.

Sendo a habitação por si só um tema complexo quando se tem em vista a compreensão das desigualdades socioespaciais, é comum o recurso a situações extremas, que ajudam a interpretar realidades muito diversas. Numa escala de vantagem encontram-se num extremo os locais de residência dos mais pobres (bairros de barracas, ocupações urbanas desqualificadas, bairros de habitação social) e, no outro, os espaços dos mais ricos (e.g. condomínios de luxo). Note-se, no entanto, que esta distinção não pressupõe uma aceitação de conceções de dualidade da cidade e da cidade polarizada, pois entende-se que a visão dual é uma simplificação que não corresponde às atuais divisões socio-espaciais das áreas metropolitanas (Maloutas, 2012b).

Por outro lado, este tipo de confronto permite compreender duas situações extremas de separação social, ambas presentes no espaço urbano e ambas podendo ser interpretadas como enclaves: condomínios fechados e bairros de habitação social.

Partindo da caracterização dos condomínios fechados (Raposo, 2008), denota-se a viabilidade deste retrato para os bairros de habitação social (Quadro 2), verificando-se que ambos os espaços acumulam características que os equiparam a enclaves urbanos. No entanto, enquanto nos condomínios fechados os residentes escolheram o local de residência entre uma ampla possibilidade de hipóteses, nos bairros de habitação social os residentes encontram a sua escolha claramente limitada, o que remete para a já citada ideia de segregação ativa e passiva (Malheiros, 2000). Neste caso, o capital económico e o capital social de uns e de outros, associados à conceção urbanística dos dois tipos de espaços, são definidores de especificidades

que, por vias distintas, caracterizam a lógica de enclave: a auto inclusão de equipamentos, uma certa separação geográfica e a privatização/uso exclusivo dos espaços públicos internos.

Quadro 2. Enclaves urbanos: o caso dos condomínios fechados e dos bairros de habitação social

Condomínios Fechados	Bairros de habitação social
1. Conjunto de equipamentos para uso coletivo: (piscina, café, salas comuns, etc.) 2. Separação física relativamente à envolvente: associada a controlo de acessos 3. Privatização dos espaços exteriores: arruamentos e espaços ajardinados tradicionalmente espaços públicos - tornam-se nestes casos, espaços privado.	1. Conjunto de equipamentos para uso coletivo: (escola, coletividade, associação, café, salas comuns, etc.) 2. Separação física relativamente à envolvente associada à escassez e pouca qualidade dos acessos 3. Uso restrito dos espaços exteriores, seja por receio de uso do mesmo por outros utentes da cidade que não os residentes do bairro, seja por desqualificação destes espaços,

Fonte: Elaboração da autora adaptado de (Raposo, 2008).

Apesar desta comunidade expressa pela noção de enclave, deve lembrar-se que, em termos políticos e sociais, estes espaços são tratados de forma diferenciada. A segregação residencial dos grupos de população mais favorecida (caso dos condomínios fechados) não é, regra geral, entendida como um problema pelo que não existem preocupações em corrigi-la; já no que respeita aos bairros mais desfavorecidos, incluindo os bairros de habitação social, as críticas à integração e ao isolamento socioespacial são relativamente frequentes, justificando os discursos valorizadores da ideia de mix residencial e da implementação de políticas deste teor, como referimos na Introdução.

Relativamente à expressão das desigualdades no sector habitacional, devem referir-se as diferentes oportunidades que as famílias possuem no acesso à habitação assim como as distintas características dos alojamentos nomeadamente no que se refere à dimensão, qualidade construtiva, etc. Note-se ainda que o direito à habitação face a outros direitos sociais (educação, saúde, justiça, etc.) possui uma componente material mais marcada que de certa forma potencia o seu posicionamento como pilar fraco do Estado-Providência em diversos países. São determinantes neste âmbito, a relação intrínseca entre habitação e solo e, particularmente, a relação de ambos com o direito à propriedade privada. A posse privada de solo é um modo tradicional de acumulação de riqueza e a urbanização do solo um negócio rentável para promotores que retenham as mais valias-introduzidas pelo processo de alteração do uso solo (Bingre, 2008).

Para além da qualidade da habitação, também a localização desta expressa desigualdades no acesso, como tivemos oportunidade de mencionar. A segregação, designadamente a que resulta de processos não desejados pelos residentes, é, em diversos casos, uma expressão de desvantagem social. Ao longo dos tempos, a segregação (e eventualmente a generalidade dos fenómenos associados às desigualdades socioespaciais) tem vindo a ser estudada essencialmente como resultado e não como processo (Maloutas, 2012b). Ou seja é mais comum a investigação social incidir sobre descrições das formas de distribuição residencial e perscrutar as causas das desigualdades do que sobre os processos através do qual ocorrem.

As tentativas de uma leitura abrangente considerando simultaneamente o descritivo de desigualdades, as causas **(a)**, processos **(b)**, consequências **(c)** e respostas **(d)** são dificultadas pela complexidade do fenómeno e pela diversidade de fatores relevantes para a compreensão do mesmo. Num esforço de síntese, podemos considerar:

(a) A indicação de **causas** para as desigualdades socioespaciais é uma temática muito explorada e que apresenta alguma consensualidade entre os autores. Note-se, no entanto, a dificuldade de apresentação de leituras parciais destas em consequência da multiplicidade e inter-relação entre fatores. A diferenciação de acesso à habitação é associada a distintas características (socioeconómicas, religiosas ou culturais de indivíduos) subentendidas como questões estruturais, nomeadamente quando se remete para lógicas de manutenção de distinção social. Neste sentido, desigualdades habitacionais serão apenas mais um aspeto da distribuição desigual de oportunidades, rendimentos e riqueza. Se por um lado alguns autores (Vilaça, 2011; Abramo, 2009) tomam como muito relevantes as segmentações sociais e os mecanismos de exclusão social na existência da segregação espacial, outros autores (Cassiers e Kesteloot, 2012) rebatem estas conclusões reconhecendo que não tem de existir, necessariamente, uma coincidência entre desigualdades sociais e espaciais. No entanto, consideram existir ligações entre os dois processos e entendem que de forma geral as desigualdades residenciais resultam de um reforço mútuo de desigualdades sociais e espaciais da cidade. Acrescente-se ainda que, em contraponto a visões mais estruturais, autores como Maloutas (2012b) destaca a influência dos contextos específicos.

Ainda no que se refere às causas das desigualdades residenciais são destacadas as discussões em torno do modo como a procura e a oferta habitacional se interrelacionam, nomeadamente os mecanismos que intervêm de forma mais ou

menos incisiva no ajuste entre oferta e procura, até porque as imperfeições do mercado têm repercussões nas estruturas espaciais (Beaujeur-Garnier, 2010). Note-se que maior ou menor equilíbrio entre oferta e procura é determinado por múltiplos fatores. Do lado da oferta, destacamos as características da habitação disponível no mercado, nomeadamente a quantidade, qualidade e distribuição espacial do stock habitacional e do lado da procura os rendimentos das famílias, as perspetivas futuras: número e dimensão da família, mudança de localização e outras preferências do consumidor (proximidade a determinado grupo social, equipamentos, local de trabalho, etc.).

(b) No sentido de esclarecer em que consiste um **processo**, diferenciando-o de uma “simples” causa, Fainstein (2010), contrapõe argumentos de autores que valorizam o processo (e.g. Healey (2003) com os que salientam os resultados do processo reconhecendo, de um modo geral, que estes não estão em desacordo, simplesmente dão ênfase a questões distintas. Healey (2003) considerando que estes não deverão ser perspetivados unicamente como meio de alcançar um fim mas igualmente como um resultado por si só.

Na leitura dos processos importa estudar as relações de poder que afetam a prossecução de normas e que influenciam os resultados e, nesse sentido, importa ter em atenção as relações de poder que afetam o quotidiano (Kärrholm, 2007), sendo necessário olhar para a territorialidade de forma empírica, em vez de nos determos nas intenções ou estratégias que levaram à criação do território. Assim no estudo do processo importa ter presente que o resultado deste dificilmente coincidirá com o ideal e o definido, sendo influenciado pelos agentes e mecanismo que moldam os processos.

A título de exemplo, note-se o estudo de (Arbaci, 2002) se verifica que os padrões de segregação socioespacial nas cidades europeias poderão ser interpretados tendo por base os regimes de Estado-Providência dos países, o modo de regulação estatal do mercado habitacional as estratégias redistributivas e as formas de produção e de provisão habitacional.

(c) Quanto à discussão em torno das **consequências** e dos efeitos da existência de distribuição desigual da habitação e de diferenças na sua localização em função dos grupos sociais e étnicos que a ocupam, existe uma ampla literatura sobre o assunto. De um modo comum, atribui-se aos desequilíbrios espaciais um reforço nas desigualdades sociais. Os impactos negativos das desigualdades socioespaciais na questão habitacional são atribuídos quase exclusivamente às áreas onde se concentra

população mais desfavorecida e não população mais favorecida. Aponta-se o facto da segregação espacial afetar as oportunidades dos indivíduos quando as áreas segregadas se tornam desconectadas das áreas onde existem empregos, o que associado à concentração de pessoas com baixo perfil social poderá reduzir a possibilidade de ascensão social, ao limitar os contactos com grupos sociais mas afluentes e reduzir o efeito de associação a modelos sociais de sucesso (Musterd e Andersson, 2005). Por outro lado, não se reconhecem somente efeitos negativos da segregação socioespacial, havendo autores que enfatizam o desenvolvimento de estratégias de entreajuda e solidariedade entre pessoas que partilham os mesmo problemas, para além de a concentração de indivíduos culturalmente homogêneos criar massa crítica suficiente para a instalação de serviços e comércio específico (Kempen e Özüekren, 1998; Bush-Geertsema, 2007).

(d) Respostas Perante uma leitura negativa associada à concentração socioespacial, a assunção dominante na política é a de que as estratégias de combate à segregação contribuem para uma maior mobilidade e coesão social ou seja a segregação e nesta sequência as desigualdades socioespaciais são um desafio e problema que tem de ser combatido (Cassiers e Kesteloot, 2012). Apresentamos de seguida algumas estratégias de intervenção relacionadas com a segregação, recorrendo-se para tal à sistematização proposta por Cassiers e Kesteloot (2012): i) Estratégias que procuram reduzir os resultados problemáticos da segregação sem alterar os padrões espaciais (e.g. programas de participação económica, transportes públicos entre áreas de desemprego e áreas com oportunidades emprego); ii) Estratégias que visam a diminuição a curto prazo da segregação e um aumento do mix social através de políticas habitacionais; iii) Programas mais abrangentes que têm por alvo áreas e dimensões específicas de atuação de forma a aproximá-las do tecido económico e urbano geral.

1.2. O CONCEITO DE INTEGRAÇÃO SOCIOESPACIAL

Os conceitos de segregação, exclusão, fragmentação (adjetivados ou não com o termo socioespacial) e outros similares surgem como paradigmas das desigualdades socioespaciais. Em resposta a estas realidades surgem outras noções como inserção, inclusão, integração, coesão social, direito à cidade e justiça espacial. A utilização destas últimas é no entanto bastante diversa, sendo que, de forma geral, lhes é atribuído um carácter positivo e uma natureza reivindicativa. Quanto aos objetivos e cariz operativo dos conceitos é possível identificar uma hierarquia entre termos na medida em a generosidade dos fins a atingir tende a traduzir-se numa menor

aplicabilidade nas políticas de ação. Note-se que termos como coesão social, direito à cidade, justiça espacial são nomeados como princípios orientadores a prosseguir e a defender mas invariavelmente pouco orientados para a operacionalização. Reconhece-se no entanto a relevância de conceitos “ideais” e abrangentes na construção de quadros conceptuais e operativos mais específicos numa lógica de enquadramento e de articulação entre o conceptual e o operativo.

Entre a idealização e a construção da cidade

O *Direito à cidade* de Lefebvre (2012) é uma obra referência nas discussões em torno do espaço urbano e enquadra-se nas visões críticas que começam a emergir na década de 70. Desde então, a expressão *Direito à cidade* disseminou-se, foi retomada e reinterpretada por diversos autores, independentemente de adotarem diretamente a expressão em causa ou outros termos que consideramos equivalentes, tais como justiça espacial (Soja, 2010). De uma forma geral, a ideia de direito à cidade mantém o seu carácter reivindicativo e prospetivo, não obstante alguma banalização e recurso superficial do termo (Kapp, 2012). É atualmente utilizado como mote para a discussão das dinâmicas urbanas e expressões do poder, como slogan de movimentos populares e organizações sociais e como referência em documentos institucionais, evidenciando o carácter de conceito chapéu com presença a jusante de princípios normativos e formulação concreta de políticas.

A grande novidade do manifesto de Lefebvre residiu na associação clara e deliberada entre uma sociedade justa⁹, livre, tolerante e inclusiva e o espaço urbano. A relevância da dimensão espacial nesta relação, foi no entanto aprofundada por outros autores como Harvey (2008) e Soja (2010). Note-se que Harvey incidiu com especial crítica nos processos de exploração do uso do solo e de mais-valias derivadas de processos de urbanização reconhecendo o direito à cidade como um conjunto de oportunidades e liberdades que vão além da capacidade de aceder aos recursos urbanos e se estendem às diversas dimensões da cidade (social, participativa e democrática), sempre numa perspetiva coletiva (Harvey, 2008).

Recorrendo ao termo justiça espacial, Soja (2010) reconhece a relação indissociável entre dinâmicas sociais e espaciais mas destaca a dimensão espacial. Argumentando que o forte significado da dimensão espacial não tem sido devidamente reconhecido, Soja afirma que não basta reconhecer que o espaço é mais do que contentor e palco

⁹ Tema por si controverso uma vez que existem diversas interpretações quanto ao que é justo e injusto. Uma boa discussão contemporânea sobre este assunto pode ser encontrada em *A Ideia de Justiça*, de Amartya Sen (2009).

das questões sociais, sendo necessário assumir que este possui um poder causal e explicativo das geografias humanas produzidas e vivenciadas pela sociedade. Neste sentido, a perspectiva defendida por Soja é particularmente interessante na introdução do ordenamento do território e do urbanismo¹⁰ como disciplinas relevantes no âmbito da atuação face às desigualdades sociais.

Em contraponto, às visões anteriores que destacam algumas das dimensões e processos inerentes à existência de desigualdade e exclusão social, Marcuse (2009) esquematiza uma abordagem holística, entendendo que o direito à cidade não corresponde somente a um ou vários direitos (ao espaço público, à informação e à transparência na governação, direito a aceder ao centro urbano, aos serviços e equipamentos) mas a um conjunto complexo de direitos ou seja à cidade¹¹ entendida de forma global, nas suas componentes espaciais, culturais, económicas e políticas. Ou seja pressupõe o acesso ao conjunto de direitos que configuram uma vivência urbana com qualidade de vida.

Apresentadas estas visões e sem avançarmos para a problematização de formas de atuação ou concretização do “direito à cidade”, entendemos, numa perspectiva ampla, que este ideal remete para uma vivência urbana associada e originada numa prática cidadã e democrática. Nesse sentido, a metrópole contemporânea - caracterizada pela fragmentação e descontinuidade urbana; pela inexistência, desqualificação ou privatização dos espaços públicos; pelo exercício do urbanismo ao serviço dos interesses privados, com a conivência ou incapacidade de atuação das instituições públicas face a estes fenómenos – distancia-se da experiência de cidade e do exercício da cidadania (Vázquez, 2009; Borja, 2010; Borja, 2009).

De uma forma geral, nas diversas perspectivas apresentadas os princípios valorizados no âmbito da experiência urbana apresentam-se como semelhantes: advoga-se uma cidade justa, acessível, participada. Nesse sentido, e estando reconhecida a existência de desigualdades e polaridades socioespaciais, distintos níveis no acesso a recursos e a serviços, a necessidade de intervir na cidade e na sociedade será incontornável, sendo desejável que isto se faça no âmbito de processos efetivamente participados. Outra questão consensual quanto aos obstáculos à prossecução do direito à cidade

¹⁰ Recorde-se que após um período de forte intervencionismo estatal na área do planeamento (de carácter normativo), a ação deste enquanto estratégia social foi bastante denegrida.

¹¹ E neste ponto distingue-se o espaço urbano da cidade. Sendo que à cidade se reconhece uma coexistência de espaços urbanos de qualidades, diversidade de serviços e equipamento que possibilitam e fomentam o encontro de diversas comunidades que não se estende à generalidade dos espaços urbanos.

está relacionada com o contexto do capitalismo neoliberal e global contemporâneo. Neste âmbito, na defesa da cidade justa, Fainstein (2010) acredita na possibilidade de realização de reformas substanciais a nível local enquanto Marcuse (2009) entende que para alcançar o direito à cidade importa corrigir questões económicas, sociais e políticas que suportam as desigualdades socioespaciais e que prevalecem. No entanto, este autor desconhece se tal será possível e em que moldes poderá suceder. Ainda assim Marcuse (2009) numa tentativa de apontar soluções para o desejo de direito à cidade, remete para a importância de uma visão da cidade futura admitindo a intervenção por sectores. Neste ponto poderemos apontar alguma inconsistência no discurso do autor que se por um lado compreende o “direito à cidade” como um conjunto de direitos indissociáveis por outro admite uma visão sectorial quando se refere à prossecução do “direito à cidade”. No entanto esta divergência estará acima de tudo relacionada com uma dialética que contrapõe a uma visão teórica incorporadora uma atuação operacional idealmente integrada mas que tende a ser prosseguida de forma setorial¹².

A desarticulação entre teoria e prática é assim uma clara dificuldade que também se estende à operacionalização do direito à cidade. Desta forma admite-se que o desígnio do “direito à cidade” aplicado a uma situação concreta não terá ou não irá remeter para uma situação ideal mas irá abranger boas práticas com diferentes níveis de impacto na qualidade de vida dos utilizadores de determinado espaço (ver Sugranyes e Mathivet, 2011:129-192).

Importa, no entanto ter em atenção que algumas destas práticas, principalmente as intervenções e ações de base criativa e emancipatória que ocorrem em áreas centrais ou noutros locais da cidade especialmente valorizados tendem a ser apropriados pelo poder instituído (de base neoliberal), tornando-se num produto mercantilizado, “expressão de poder e privilégio, acabando esvaziadas dos seus conteúdos de “diferença” e “tolerância”, da sua integridade política e do seu significado cultural” (conforme Mendes, 2012), contrariando a médio/longo prazo a ideologia de uma cidade para todos

Voltando à definição do direito à cidade, torna-se claro que este não é apenas o acesso ao espaço urbano e aos seus recursos e infraestruturas. As pessoas distribuem-se no espaço físico, desenvolvem atividades e ações no território pelo que

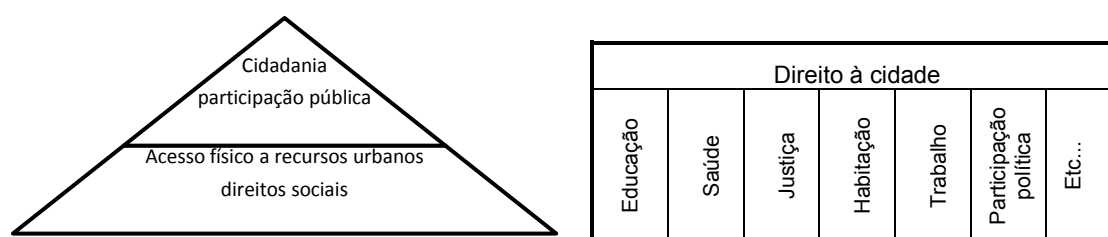
¹² A atuação por setor, mesmo quando associadas a desejos de interdisciplinaridade e de interação entre diferentes atores é derivada da limitada capacidade do homem em relacionar múltiplas realidades e da própria organização das estruturas administrativas, políticas e económicas, também estas tendencialmente sectoriais.

para se obter uma efetiva justiça espacial, o suporte espacial das atividades humanas, incluindo o local de residência, de trabalho, de estudo deve estar integrado numa estrutura urbana coerente e acessível.

Mas será esta uma condição base para o “direito à cidade”? Questão pertinente quando se reconhecem diferentes níveis hierárquicos, mas já não tão adequada quando se assume um quadro de “direito à cidade” em que todas as dimensões possuem igual relevância (Figura 1).

Assim, avançamos um confronto entre estas duas leituras da articulação entre dimensões associadas ao “direito à cidade”. A lógica hierárquica pressupõe uma ascensão, em níveis de “direito à cidade”, que irá depender do cumprimento de necessidades básicas em que se reconhece uma desadequação de uma leitura equiparada das várias dimensões, principalmente parece quando se reconhece que à partida grupos de indivíduos com níveis de educação mais baixos, sem acesso a serviços de saúde, educação e justiça, com necessidades de deslocação trabalho - casa mais longas, e com menos capital social, terão uma menor capacidade de intervenção e de decisão na vida pública da sociedade (Pateman, 1999).

Figura 1. Duas leituras diferenciadas da articulação entre dimensões associadas ao direito à cidade



Fonte: Elaboração da autora.

No âmbito de uma leitura que pressupõe uma valorização de múltiplas dimensões atribuindo a todas peso idêntico, reconhece-se à partida a existência de diversos fatores de acesso à cidade que deverão ser valorizados de igual forma e considerados transversalmente. Finalmente, e reconsiderando a ideia de confronto entre as duas leituras brevemente descritas, admitimos que estas não serão opostas mas complementares reconhecendo-se simultaneamente a necessidade de cumprimento de condições básicas para pleno usufruto de determinado recurso e a existência de inter-relações entre direitos.

Esta última consideração, justifica, para além das questões operativas, os eventuais desajustes entre uma visão integrada do direito à cidade e perspetivas de atuação com um pendor mais sectorial. De facto, na resolução de determinadas questões será

inevitável e mesmo pertinente pensar e intervir sectorialmente, sendo relevante quando tal acontece, ter presentes as fundamentações para a priorização de determinadas dimensões em detrimento de outras e consciência de eventuais articulações com dimensões não consideradas.

Neste enquadramento, as situações de segregação socioespacial e de fragmentação urbana (associadas aos bairros de habitação social) contrariam a ideia de direito à cidade. O isolamento, ou separação destes bairros face a espaços urbanos onde se concentram maior número de equipamentos, serviços e onde se reconhece uma maior qualidade do ambiente urbano físico condiciona o acesso a oportunidades assim como as vivências das populações residentes nesses bairros. E note-se que o isolamento e a separação não deverão ser considerados somente numa perspetiva física (muito relacionada com a questão da acessibilidade e mobilidade¹³) mas também simbólica e social.

Não obstante, a multiplicidade de perspetivas que permitem abordar a questão da segregação, optámos por adotar o conceito de integração socioespacial. Fazemo-lo por se constituir enquanto conceito positivo e não proibitivo, por englobar diversas dimensões (a um nível macro: social, espacial) e por se encontrar em linha com a ideia de direito à cidade, ou pelo menos como uma expressão deste direito, mas apresentando-se como um conceito mais operativo, conforme se verificará. Deste modo, procura-se nas páginas seguintes enquadrar o termo integração socioespacial e justificar a sua adequação às pretensões de análise.

O conceito de integração socioespacial: conteúdo e operacionalização

O termo integração, com origem na disciplina da biologia, começou a ser utilizado no pensamento social a partir de finais do século XIX, período em que o desenvolvimento industrial e dos meios de transportes potenciou o crescimento das cidades e as situações de injustiça social, de marginalidade e de desigualdades sociais no meio urbano alcançaram escalas nunca antes vistas. Neste contexto, Émile Durkheim surge como figura central para a compreensão das primeiras interpretações em torno do conceito, cuja relevância ainda hoje se mantém: sentimento de pertença de um individuo a determinado grupo social¹⁴.

¹³ Diferenciamos a existência de infraestruturas da efetiva capacidade de deslocação.

¹⁴ A perspetiva deste autor foi ainda relevante para a construção do estado providência em França e para uma 3ª via entre socialistas e neoliberais e cristãos e despoletou outras visões em torno da integração (Ferreira et al., 1995).

Atualmente, o termo integração é comumente usado como sinónimo de coesão, inclusão, incorporação ou ajustamento, sendo que quanto aos últimos dois conceitos subsiste, frequentemente, uma perspetiva assimilacionista que não se coaduna com visões mais tolerantes relativamente à valorização da heterogeneidade e da diversidade cultural. É este último tipo de analogias que leva diversos autores a preferir o termo integração quando em confronto com outros:

“a diferença entre a noção de inserção e a de integração, é que esta última há mais de dez anos, que é identificada com a visão moralista de colocar «no bom caminho os desviados», enquanto a noção de inserção designa mais a preocupação de os fazer emergir da sua condição de excluídos” (Guerra, 1994:14)

Existe, portanto, uma leitura de integração que a concebe como a conformidade face aos modelos socialmente aceites. “Estar integrado” significa, por exemplo, planificar devidamente os gastos mensais, estabelecer objetivos claros em termos de emprego e ter um comportamento “correto” relativamente aos códigos sociais (e mesmo culturais) estabelecidos para as práticas no espaço público ou no emprego, pelo menos no que respeita às socialmente visíveis. Naturalmente, esta lógica normativa aplica-se essencialmente aos grupos desfavorecidos que devem mesmo integrar-se, o que pressupõe, por exemplo, as propostas de subsídios apenas em géneros (medicamentos, alimentos ou outros... “porque os pobres não sabem gerir as suas vidas”) ou a existência de “contratos de integração” que estabelecem objetivos para as famílias carenciadas que recebem subsídios sociais.

Numa perspetiva mais abrangente e menos normativa, a categorização de potenciais resultados da integração elaborada por (Ruiz-Tagle, 2013:397), verifica-se que a ideia de boa integração assenta na distinção entre: a) resultados benéficos - a eliminação de barreiras e abertura de sistemas fechados e exclusivos; b) resultados neutros - mistura de partes num espaço único e c) resultados potencialmente danosos - perda de identidade, perda de integridade existente no sistema (antes de ser alvo de integração) ou desintegração por incompatibilidade.

Nesta visão generalista positiva, a ideia de integração remete para a constituição de um conjunto ou sistema, tão harmonioso quanto possível, através da combinação de elementos diferenciados. No âmbito das ciências sociais tende-se a considerar a integração, quando não remetendo para lógicas de uniformização social, como um valor positivo e um objetivo desejável em contraponto a situações de exclusão.

“a integração não é pensável como uma homogeneidade restritamente decretada, como uma autodefinição grupal. Nem mesmo, já num sentido mais amplo, como o

conjunto de representações, valores e comportamentos que uma dada cultura avalia de forma positiva. [...] a integração é antes definível como pluralidade vasta, aberta e mutável de estilos de vida, todos partilhando a cidadania” (Almeida, 1993:830).

Inicialmente de âmbito social e cívico, a dimensão espacial associada ao conceito de integração foi progressivamente adquirindo maior expressão, até porque a consciência de que os défices sociais específicos têm uma expressão territorial e se manifestam nos lugares foi-se tornando progressivamente mais significativa, nomeadamente no âmbito dos estudos urbanos.

Assim, o espaço começou a ganhar protagonismo enquanto dimensão a considerar no âmbito dos estudos e projetos orientados para a integração das populações. Do ponto de vista teórico, a evolução do conceito de integração vai ser influenciada pela reflexão em torno da dialética socioespacial. Comtois (1986) entende que a integração social é manifestamente espacial uma vez que a produção, circulação e apropriação do espaço é determinada por aqueles que exercem poder económico, social, político e ideológico. Ainda assim, este autor que já assumira a dialética espaço-social parte do conceito de integração, começa por descrever integração espacial em função da integração social: “spatial integration therefore, is the spatial expression of social integration” (Comtois, 1986:43).

Posteriormente, ao aprofundar o termo explicita:

“spatial integration is not a static reflection of the geographic environment, it is a dynamic process depending on the level of development of productive forces within a particular socio-economic formation” (Comtois, 1986:43).

Esta é uma visão claramente influenciada pela perspetiva marxista, apresentando Comtois uma visão onde se evidenciam os processos através dos quais se opõem e articulam classes distintas, considerando que os processos de integração espacial são mais uma face dos processos de luta social. O autor defende ainda uma visão simultânea da dimensão social e espacial e a sua inter-relação, assumindo “numa perspectiva materialista [que] os processos sociais não existem independentemente do tempo e espaço” (Comtois, 1986; Salgueiro, 2002).

Por outro lado, não são somente os indivíduos e os grupos de indivíduos que se constituem como unidades de análise nos estudos sobre integração. A noção de integração poderá igualmente ser aplicada aos territórios, conforme Salgueiro (2000) concretiza quando apresenta processos de marginalização dos territórios. Um exemplo claro desta situação é a leitura da integração a nível institucional, nomeadamente no seio da União Europeia. A União Europeia (UE), inicialmente denominada

Comunidade Económica Europeia (CEE), incorporou a integração como princípio, num primeiro momento de forma explícita, articulando as dimensões social, económica e política. À medida que este princípio foi sendo adaptado, passou-se de uma perspetiva que privilegiava a dimensão económica - apoiada na ideia de um mercado único -, para uma ideia de coesão territorial (conceito mais baseado nas relações e trocas) (De Boe et al., 1999).

Nesta transição, é evidente a aposta na territorialização das políticas e na visão integrada destas e dos atores que lhes estão associados e que operam num dado território. Relembre-se que a dimensão territorial tem sido cada vez mais focada na UE. “Esta nova orientação representa a adopção de outro quadro conceptual que entende o território como uma dimensão activa do desenvolvimento, situada ao mesmo nível que os processos sociais e económicos” (André, 2002:44).

Um dos primeiros documento que aborda as questões do planeamento a nível Europeu: *Europe 2000+* (1994) considera que as disparidades territoriais, desequilíbrios espaciais e falta de coerência entre limites e países poderão debilitar os objetivos europeus de coesão económica e social” (De Boe et al., 1999:8). Em 1995, no primeiro projeto do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), o recurso ao termo articulação espacial centra-se nas relações entre fronteiras. Gradualmente, noutros documentos a expressão é ampliada para uma visão mais compreensiva, que expressa vários níveis de interação. Noutros casos, a integração é mais associada à economia do que ao espacial.¹⁵ Assim estes são alguns exemplos concretos que demonstram a crescente visibilidade da questão territorial no seio da União Europeia, com repercussões nos países membros, conforme Ferrão (2014)¹⁶.

Sobre esta questão, Isabel André (2002) admite que a aposta da territorialização das políticas europeias terá sido principalmente uma imposição das “condições de competitividade” e aqui importa recordar que o território nunca foi “assumido como componente da soberania europeia, tendo-se mantido, pelo menos ao nível simbólico, no campo das soberanias nacionais” André (2002:45).

Voltando à questão da integração espacial, esta foi alvo de escrutínio no âmbito do “study program on european spatial planning” onde se procurou melhorar o EDEC

¹⁵ Estas considerações são realizadas na sequência da leitura de (De Boe et al., 1999:8) e da análise que estes fazem aos seguintes documentos: EDEC (1995), EDEC (1999), *Study program on european spatial planning* (1999)

¹⁶ Tem-se vindo a verificar no conjunto dos países comunitários uma europeização das políticas, mesmo daquelas que não são competências da UE, nomeadamente as referentes ao ordenamento do território, através de processos de diálogo, modo instrumental ou modo estrutural (Ferrão, 2014).

através da análise de várias temáticas. Uma destas, relativa ao desenvolvimento de indicadores espaciais envolveu a discussão de indicadores que remetessem para a integração espacial, não obstante a reduzida menção explícita ao termo nos documentos europeus.

No seio deste estudo surgem alguns possíveis significados para integração espacial:

“integration between different domains on the territory and [...] between territories in different domains” (De Boe et al., 1999:15)

“process aiming to integrate different sectoral policies or objectives on a territorial basis” (De Boe et al., 1999:15).

No âmbito do mesmo estudo, reflete-se sobre as questões da homogeneidade e descontinuidades retomando-se, de algum modo, ideias enunciadas por Durkheim: a distinção entre i) integração mecânica, neste âmbito baseada na homogeneidade de diferentes partes do território e ii) integração orgânica baseada nos fluxos e ligações que ocorrem entre diferentes partes do território (De Boe et al., 1999:23).

Reconhece-se que a integração espacial, independentemente da forma como ocorre, é necessária, mas não é condição suficiente para a ocorrência da integração social. (De Boe et al., 1999:23). Este debate entre o social e o espacial é questão comum quando se perscruta o significado do termo integração. Se o termo isoladamente remete para o social, talvez devido ao histórico, na discussão, que se tem levado a cabo, são comuns os exemplos de confronto entre a dimensão social e a dimensão espacial, para invariavelmente se constatar que com obtenção de uma não se obtêm a outra, embora ambas sejam ambas essenciais e estejam relacionadas, conforme já demonstrámos.

O debate teórico-conceitual em torno da relação socioespacial acabou, inevitavelmente por se estender às questões operacionais. A necessidade de esclarecimentos quanto a esta relação é aliás o assunto base de diversos estudos. Um exemplo claro consiste no debate sobre o efetivo significado da segregação espacial de certos bairros onde se concentra população com desvantagens sociais, questionando-se até que ponto este maior isolamento, que alguns chamam “efeito de bairro”, tem implicações na não integração social dos indivíduos. Dito de outro modo, pretende-se saber qual a relação entre isolamento espacial e exclusão social ou, ao contrário, entre proximidade geográfica e inclusão social (Rhein, 2002).

Ruiz-Tagle (2013:401) e Marcuse (1997) avançam para além desta discussão, salientando que integração e segregação não são antónimos.

“Integration means something more than nonsegregation; it means a positive interaction, a mixing, an ongoing communication among groups” (Marcuse, 1997:252).

Dada por adquirida esta distinção, reconhece-se ainda que a integração socioespacial compreende múltiplas dimensões que poderão ocorrer de forma independente e em diferentes níveis (Ruiz-Tagle, 2013), algo já evidenciado através do recurso à extensão socioespacial, indicadora da atenção dada a aspetos sociais e espaciais. Note-se ainda que o termo integração (mesmo sem ser acompanhado do adjetivo “socioespacial”) nas políticas habitacionais e urbanas portuguesas, de acordo com Menezes e Almeida (2006), possui uma maior expressão da dimensão espacial, principalmente quando em confronto com conceitos como inserção e inclusão, mais orientados para um sentido social e cultural.

Tendo em consideração as ideias fundamentais deste debate, consideramos a síntese elaborada por Ruiz-Tagle (2013) como uma boa explicitação da noção de integração socioespacial, entendendo-a como a inclusão de um indivíduo na sociedade, limitando as desigualdades e situações de exclusão. Tratando-se de uma noção compósita, que integra macro dimensões de análise espaciais e sociais, cuja natureza efetiva remete para o efeito do espaço nas relações sociais e, de forma mais específica, para o efeito mediador daquele. Apesar da sua abrangência, importa ter presente que este conceito frequentemente não contempla algumas das dimensões essenciais para garantir qualidade de vida e direito à cidade, como a política ou a ambiental, em sentido estrito (Quadro 3).

Quadro 3. Dimensões de análise da integração socioespacial

Macro dimensões	Dimensões socioespaciais	Caracterização
Espacial Incidência na relação entre indivíduo e sociedade mediada pelo espaço	Físicas	Proximidade física entre diferentes grupos sociais (definidos por poder e status). Distribuição espacial de usos e funções. Exemplo indicadores: qualidade do design dos espaços, distância espacial entre diversos grupos, concentração socioespacial, etc.
	Funcionais	Acesso e oportunidade de recorrer a serviços no território. Exemplo indicadores: distância geográfica e qualidade de equipamentos e serviços oportunidades de recorrer aos serviços etc.
De âmbito social Incidência nas relações entre indivíduos	Relacionais	Interação entre diferentes grupos sociais Exemplo indicadores: práticas de interação, presença e acesso a instituições comunitárias, densidade das redes sociais, participação política, etc.
	Simbólicas	Associadas a valores e símbolos Exemplo indicadores: Níveis de identificação e de diferenciação entre o espaço de análise a envolvente, perceções de normalidade, segurança e desordem, etc.

Fonte: Adaptado de Ruiz-Tagle (2013)

Partindo de uma leitura das desigualdades socioespaciais assente numa escala de variabilidade focada nas componentes social e espacial pode tomar-se como referência um posicionamento médio ou “normal”, e, a partir daí identificar situações de favorecimento e de desfavorecimento e exclusão (Ferreira et al., 1995:327)¹⁷. Neste caso, a exclusão, aparece relacionada com o afastamento face a um posicionamento adequado no espaço urbano, caracterizado por uma não integração na estrutura urbana ou uma marginalidade face aos locais mais favorecidos. Estas situações de desfavorecimento irão posicionar-se de modo contrário a situações de integração socioespacial, assumidas como determinantes para uma cidade mais justa e acessível em consonância com um efetivo direito à cidade. Por outro lado, em termos sociais, considerando as dimensões relacional e simbólica, de acordo com (Ruiz-Tagle, 2013), relevam-se os níveis de interação entre grupos sociais, o acesso a instituições comunitárias e a identificação, com valores e símbolos que traduzem identidade e bem-estar (perceção de “normalidade”, sentimento de segurança...).

Neste quadro analítico, a integração socioespacial não é entendida como situação inversa à segregação socioespacial, apesar de essa ser uma tendência comum, apontada e criticada por Ruiz-Tagle (2013).

Note-se que em termos concretos, a segregação socioespacial pressupõe uma separação geográfica de um determinado grupo e apresenta-se como um processo no qual os diversos grupos populacionais (étnicos, sociais...) se distribuem no espaço de formas distintas. A segregação, no seu sentido mais comum, remete para uma situação de concentração e, como já referimos, tende a ter uma conotação negativa, quando se refere a comunidades desfavorecidas. Esta tolerância ou neutralidade face à segregação ativa da população mais favorecida permite pressupor que o entendimento do problema da concentração espacial parece residir, sobretudo, no posicionamento social de determinada comunidade ou grupo face à restante sociedade. O debate em torno do binómio concentração vs. dispersão no espaço é algo recorrente e de certa forma incontornável na questão da integração, pois apesar de se reconhecer uma relação relativamente limitada entre proximidade geográfica e continuidade social (Salgueiro, 1999), existe um discurso, em muitos casos pouco fundamentado, que recusa e acusa situações de concentração, sobretudo quando se trata dos mais desfavorecidos conforme explicitam (Arbaci e Malheiros, 2010).

No entanto, se atentarmos aos objetivos da integração e a alguns benefícios da concentração socioespacial (solidariedade entre grupos de co-étnicos e vizinhos,

¹⁷ O raciocínio que se apresenta de seguida é adaptado destes mesmos autores.

acesso a certos serviços específicos...), verificamos que a concentração de determinado grupo é admissível, ainda que a situação de isolamento não o seja. E aqui reforçamos que a concentração não terá de implicar periferização ou seja, defende-se o combate ao isolamento socioespacial mas não o combate indiferenciado à concentração socioespacial. Por outro lado, nas situações de concentração identificam-se vantagens, nomeadamente a existência de fortes vínculos ou ligações entre os membros de uma comunidade e nesse sentido o desmembramento e quebra dessas ligações (através de uma desterritorialização imposta) parece contraditória, mesmo se o pretendido seja estabelecer ou reforçar as ligações com o exterior. Por outro lado, a concentração quando é referente a pequenas comunidades não será sinónimo de segregação num contexto de continuidade espacial e de interação.

E importa considerar que o combate à concentração remete para diversidade a uma escala local mas também para uma uniformização, algo não defensável quando se defende contexto de interculturalidade. Num contexto de diversidade e pluralidade social a integração não deverá remeter para “uma homogeneidade restritamente decretada” (Almeida, 1993:830).

A garantia da igualdade territorial é assumida como utopia, concorrendo para tal fatores sociais, económicos assim como ambientais, notando-se que os lugares não são isotrópicos. Considerando o espaço urbano chegaremos à conclusão que estes não têm de ser idênticos, seja na sua composição social, ou imagem urbana ou composição espacial mas devem ter características que não inviabilizem, e que potenciem, o estabelecimento de ligações e de fluxos com outros territórios. Mais do que uma homogeneização do espaço, impossível de alcançar e que não seria desejável, importa garantir a interligação entre os vários espaços urbanos, conferindo-lhes os mesmos níveis de qualidade urbana.

Assim, reconhece-se a relevância da abertura dos territórios e da articulação entre estes, admitindo-se, no entanto, que tornar o espaço acessível e público não pode, no entanto, ser entendido como equivalente à eliminação total de fronteiras e limites. As subdivisões (em tempo ou espaço) são necessárias para uma referenciação e uma acomodação espaciais de vários usos e diferentes categorias de utilizadores (Kärholm, 2007:447). A ideia de diversidade, diferenciação territorial e sobreposição, entendida como contributo para um maior grau de acessibilidade e interação, não é nova, recuperando, por exemplo, elementos já avançados por Jane Jacobs no início dos anos 60 do século XX (Jacobs, 1961).

Por fim, a interação social poderá ser potenciada ou diluída por variáveis espaciais mas encerra em si as estruturas e organizações sociais, pelo que o desejo de uma integração efetiva e articulada implica atuar em conjunto sobre contextos sociais, económicos e estruturas espaciais (Guerra, 2007).

Considera-se, no âmbito deste estudo, que o conceito de integração socioespacial remete para a eliminação de barreiras e/ou promoção de conexões, assim como para o reconhecimento da existência de canais de comunicação e de ligações (físicas, sociais, simbólicas, visuais, etc.) entre diversos grupos e territórios. De um modo geral, esta visão encontra-se associada à prossecução de um espaço inclusivo (identificado e usado como plataforma de convivência social, de participação pública e de acesso a recursos e bens necessários a um pleno exercício da cidadania) posicionada de forma inequívoca e equilibrada numa rede espacial mais ampla.

Assim, reconhece-se a integração socioespacial como um conceito que ultrapassa um âmbito descritivo na medida em que assume igualmente um carácter reivindicativo e operativo. O seu carácter descritivo está presente sempre que se enumera e classifica um conjunto de situações identificadas enquanto exemplos de integração.

O pendor descritivo remete para avaliações comparadas: através de uma leitura multiescalar de um território (inserindo-o na sua envolvente próxima e, também, em estruturas mais amplas município, região, país) ou do confronto entre a situação de um grupo específico (a população em análise) face a outras populações. Na descrição da integração socioespacial reconhece-se alguma consensualidade na apresentação de dimensões de âmbito social e espacial, nomeadamente relacionadas com: i) o acesso a serviços e bens com assento territorial; ii) continuidade acessibilidade e diversidade urbana; iii) proximidade física entre diversos grupos sociais; iv) interação entre indivíduos e diferentes grupos sociais; v) existência de valores e elementos simbólicos de referência que traduzam, por exemplo, identidade espacial e sensação de segurança.

O termo é reivindicativo ao ser reconhecido enquanto objetivo a alcançar, e na medida em que a avaliação e análise da integração remetem para a elaboração e implementação de soluções que contribuam para melhorar problemas detetados. Finalmente, dadas as considerações anteriores, verifica-se que a operacionalização da noção de integração socioespacial implicará uma leitura dinâmica do fenómeno, na medida em que a integração socioespacial plena remete para um modelo idealizado acoplado à satisfação de múltiplos critérios pelo que será difícil de concretizar de modo integral. Adicionalmente, as diversas componentes que concorrem para a

obtenção de um nível satisfatório de integração socioespacial suportam de transformações ao longo do tempo, verificando-se que essa variabilidade gera influências de natureza sistémica.

1.3. AS DINÂMICAS HABITACIONAIS, OS BAIRROS DE HABITAÇÃO SOCIAL E AS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO LOCAL

O sector habitacional surge na encruzilhada de contextos diversos (económicos, ambientais, sociais, institucionais, demográficos e urbanos) e exige uma articulação com vários domínios da vida em sociedade (mobilidade e transportes, mercado de solos, espaço público, acesso a comércio, serviços e equipamentos), pelo que a sua análise isolada é difícil e se revela necessariamente incompleta. Não obstante esta complexidade, surge o reconhecimento, por vezes ambíguo em contexto neoliberal, da habitação como direito fundamental, o que a posicionou como um dos pilares do Estado-providência, significando isto que se trata de um sector em que a intervenção estatal, em diversos períodos de forma direta, tem sido relevante (Carmo et al., 2014).

Efectivamente, deve notar-se que a “maioria dos autores considera hoje que o campo de estudo das políticas de habitação é um campo vasto e eclético que associa a relação entre o funcionamento dos mercados habitacionais com os valores das formas de organização social dos países e traz por arrastamento a discussão sobre o papel do Estado e a necessária coexistência entre competitividade e coesão social.” (CET/ISCTE et al., 2008a:13).

Nos estudos comparativos entre países que incidem sobre os equilíbrios entre regimes de ocupação na habitação (habitação própria, mercado de arrendamento privado e mercado de arrendamento social), destacam-se perspetivas convergentes e divergentes. A perspetiva convergente reconhece, nas dinâmicas habitacionais dos vários países, padrões comuns que decorrem de processos económicos e políticos de índole geral acentuados pelas tendências neoliberais e facilitados pelos mecanismos da globalização (financeirização da habitação, retração do Estado e reforço do mercado cuja intervenção se estende aos pilares básicos do Estado Social, polarização social associada a um crescimento das desigualdades internas nos vários estados e outros). De forma inversa, a perspetiva divergente realça a diversidade existente em cada país, não obstante as forças que conduzem a maior homogeneidade económica, social, urbanística, institucional e política.

Não obstante a existência de diferenças entre países que resultam das especificidades dos vários contextos socioeconómicos, a convergência de políticas de habitação (Arbaci, 2002; Serra, 2002; Malpass e Cairncross, 2006) na Europa é indiciada:

- Relevância do mercado como mecanismo dominante na provisão de habitação;
- Passagem de um período de intervenção estatal de carácter mais universalista no sector da habitação para a aplicação de “políticas de descentralização”;
- Favorecimento habitação própria, aparentemente em fase de mitigação como consequência da crise financeiro-imobiliária;
- Redução do sector de arrendamento social;
- Cortes no investimento público e parcial privatização do stock de habitação social que a conduzem a situação de residualização no contexto do parque habitacional;
- Tendência da renovação e da reabilitação habitacional;
- Redução do número de promotores habitacionais sem fins lucrativos (cooperativas, e da intervenção estatal na promoção habitacional;
- Alteração no tipo de apoios à habitação: passagem de um subsídio direto à habitação (apoio à pedra) para subsídios indiretos (apoio à pessoa).

Antes da crise de 2007/2008, e relativamente ao futuro próximo da habitação, Malpass e Cairncros (2006), preveem, em linhas gerais a atual situação: o papel do mercado não enfraqueceu e os Estados apostam no apoio ao arrendamento privado, como modo de sustentar o poder aquisitivo das famílias, e como alternativa ao arrendamento social. Quanto à habitação pública, os autores não duvidando da sua extinção, reconhecem a imprevisibilidade da sua persistência. Estas situações são ainda associadas à relevância da reabilitação e contenção urbana, e aos processos de gentrificação nos centros da cidade.

Noutro sentido, as perspetivas divergentes e contextuais evidenciam particularidades nas dinâmicas habitacionais. São vários os autores que se distanciam de perspetivas convergentes reconhecendo que: i) os Estados europeus não são homogéneos e é improvável que venham a ser no futuro próximo; ii) o funcionamento e bases dos Estados sociais são muito distintos entre países; iii) a história migratória entre países é muito diversa; d) o sistema de habitação provavelmente encontra-se muito associado aos padrões de segregação (Arbaci, 2002).

Assim, diversos estudos comparativos destacam particularidades por país. Arbaci (2002) tenta evitar o uso generalizado do “contexto sul-europeu” que ocorreu na sequência da importação de modelos inspirados na situação norte americana e norte europeia. Recorrendo a diversos estudos comparativos já elaborados (Quadro 4), Arbaci (2002) confronta a segmentação da habitação segundo os regimes de propriedade, com os sistemas de Estado social e os mecanismos que estruturam e

influenciam a produção e a promoção habitacional (oferta de solo, indústria da construção, sector lucrativo).

Quadro 4. Mercado de habitação na Europa por sistema de Estado Social

Estado social			
Social-democrata	Corporativista	Liberal	Rudimentar
<p>Conceito de sociedade</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procura-se garantir que o emprego suporta as condições de bem-estar da população; <p>Redistribuição e benefícios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ideia de universalismo e desmercantilização para todos os grupos - Igualdade de standards elevados de bem-estar para todos; - Inexistência de conceito de necessidades mínimas <p>Na habitação: sistemas de subsídios neutros</p> <p>Mercado habitacional</p> <p>Equilíbrio entre vários regimes de propriedade na habitação;</p> <p>Peso relevante do arrendamento social;</p> <p>Promoção pública de várias formas de arrendamento e de cooperativas as longo prazo</p> <p>Baixos níveis de segregação de grupos sociais por tipo de regime de propriedade</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grandes empresas de construção + relevância dos lucros da produção <p>Segregação socio espacial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Baixos níveis de segregação socioespacial. 	<p>Conceito de sociedade</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grupos com direitos e obrigações comuns, suportados por valores familiares e diferenças entre classes; - procura garantir-se a participação de todos na ordem social, material e moral da sociedade; <p>Redistribuição e benefícios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presença da família e de fragmentação na segurança social; - Preservação de diferenças de status reforçados por associação de direitos a determinadas classes e profissionais; - O Estado substitui o mercado na provisão de bem-estar (verifica-se no entanto obsessão recente com mercado livre e mercantilização; <p>Na habitação: parcialmente sistemas de subsídios neutros</p> <p>Mercado habitacional</p> <p>Equilíbrio entre vários regimes de propriedade na habitação;</p> <p>Predomínio do sector de arrendamento privado;</p> <p>Promoção estatal do arrendamento privado e do arrendamento social como uma medida temporária face às imperfeições do mercado;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Produção própria de habitação - Empresas de construção de dimensão variada; - Situação mista: processos especulativos e lucros derivados da produção de habitação <p>Segregação socio espacial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Níveis intermédios de segregação socioespacial. 	<p>Conceito de sociedade</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sociedade individualista; - Critérios mínimos de bem-estar para todos os indivíduos; <p>Redistribuição e benefícios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Baixo nível de transferências universais, residualismo; - Benefícios reduzidos (apenas para grupos mais desfavorecidos); - Reduzida provisão estatal. O Estado encoraja o mercado a desenvolver formas de organização (obsessão com a mercantilização e com mercado livre) <p>Mercado habitacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Polarização do regime de propriedade; - Predomínio casa própria - Reduzido peso de arrendamento privado - Estado promove a casa própria e provisão de habitação através do mercado livre; - A intervenção do Estado na provisão de habitação é limitada e destina-se a grupos restritos da população (sem capacidade de aceder a habitação no mercado livre); - Sector não lucrativo e social são "protegidos" do sector lucrativos através de separação do mercado privado, de residualização e estigmatização. - Grandes empresas de construção; - Especulação na oferta de solo; <p>Segregação socio espacial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grande escala da produção habitacional elevados níveis de segregação 	<p>Conceito de sociedade</p> <ul style="list-style-type: none"> - Variante de cluster corporativista com bem-estar assente na família; - inexistência de emprego pleno (proletarização parcial, empresas familiares, emprego próprio, mercado laboral informal; <p>Redistribuição e benefícios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Similar ao corporativista mas com especial suporte na família, diferenciação entre grupos e tradição patrimonial; - Semelhante ao liberal (benefícios residuais e mercantilização circunscrita e determinadas áreas); - Polarização de rendimentos equilibrada com políticas católicas (família, património) e acesso informal e emprego e recursos <p>Mercado habitacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Polarização do regime de propriedade; - Predomínio casa própria <p>Estado promove a casa própria (relevância do património) e permite a produção própria;</p> <ul style="list-style-type: none"> - a intervenção do Estado na provisão de habitação é muito limitada e destina-se a grupos restritos da população (sem capacidade de aceder a habitação no mercado livre); - Sector não lucrativo e social são "protegidos" do sector lucrativos através de separação do mercado privado, de residualização e estigmatização; <p>Desenvolvimento de mercado de habitação informal (sector de arrendamento privado e casa própria)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pequenas empresas de construção; - Especulação na oferta de solo; <p>Segregação socio espacial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fragmentação e pequena escala da produção de habitação o que leva a uma inserção no tecido urbano mais diversa

Fonte: Adaptado de (Arbaci, 2002)

Nessa sequência, e considerando que os regimes de propriedade estão relacionados com a promoção e provisão da habitação, que, por sua vez, se encontram muito

associados aos tipos de lucro associados às políticas de habitação e ao planeamento e urbanismo, Arbaci (2002) faz algumas considerações sobre a prevalência e características de segregação no âmbito de cada um dos grupos de países (segundo o tipo de Estado providência, partindo da base de Esping-Andersen a que acrescenta o tipo “rudimentar”).

O predomínio da casa própria e a marginalização do sector de renda social são característicos dos clusters *Estado Social liberal* e *Estado Social rudimentar* (em que se poderá inserir Portugal), associados a particularidades ideológicas e históricas (importância do familiarismo, da valorização da propriedade, da proliferação de soluções informais) no âmbito dos mecanismos redistributivos baseados num standard mínimo de bem-estar e de uma provisão estatal fraca.

Em contrapartida, verifica-se um predomínio do sector de arrendamento social e um equilíbrio entre regimes de ocupação no cluster do estado social de tipo Social Democrata, expressão do universalismo e da redistribuição igualitária de elevado standard para todos (Arbaci, 2002).

Nos regimes liberais e rudimentares, a relevância de processos especulativos, nomeadamente na produção de solo urbano determinam uma menor qualidade construtiva pelo que a provisão de habitação se foca nos setores mais rentáveis do mercado: casa própria e arrendamento privado para grupos sociais mais favorecidos. Isto contribui para marginalizar o acesso à habitação por parte dos grupos mais desfavorecidos, colocando-os em piores cenários habitacionais: i) arrendamento privado (casas degradadas ou com má qualidade construtiva); ii) setor de arrendamento social residual e transitório, quando disponível; iii) mercado informal, com frequentes situações de subarrendamento (Arbaci, 2002:106).

Quanto às características do fenómeno de segregação, a autora verifica que nos regimes corporativistas e rudimentares a segregação socioespacial é mais diluída, na sequência de padrões de coabitação, derivados da reprodução arquitetónica de determinadas tipologias e da presença de classes trabalhadores no tecido urbano mais antigo.

Arbaci conclui ainda que a análise (compreensão da segregação) elaborada necessita ser enquadrada numa narrativa mais extensa devido à coexistência de dinâmicas complexas que ocorrem a diversos níveis (de processos supra nacionais a locais) e decorrem de heranças de estruturas nacionais e urbanas, assim como de características específicas de grupos étnicos e condições de imigração reconhecendo

ainda que para uma maior compreensão da hierarquia socio residencial, as características tipológicas e arquitetónicas serão relevantes (Arbaci, 2002:110).

Na atual conjuntura, a habitação existente constitui um recurso e ao mesmo tempo um problema a resolver, designadamente porque a situação de crise veio agravar os problemas habitacionais de muitas famílias, incluindo-se aqui os despejos associados à incapacidade de cumprimento das obrigações associadas ao crédito bancário, a dificuldade em pagar rendas progressivamente mais elevadas devido ao contexto de liberalização dos mercados ou a expulsão de famílias dos grupos sociais baixo e médio-baixo de áreas sujeitas a regeneração ou reabilitação. Não obstante a necessidade de leituras contextualizadas seja a nível nacional e mesmo regional¹⁸ são reconhecidos diversos problemas na situação habitacional na União Europeia em 2015, num relatório promovido pela “Housing Europe”: (Pittini et al., 2015) em que se destacam o aumento de pessoas sem casa e a inexistência de casas acessíveis para uma percentagem significativa da população em muitos países europeus. A dificuldade generalizada no acesso ao mercado habitacional decorre: i) de um sector de arrendamento caracterizado por preços elevados; ii) da impossibilidade de acesso à propriedade habitacional devido ao custo elevado e ao incremento nas dificuldades de obtenção de crédito; iii) da insuficiência de apoios sociais que remetem para o direito à habitação.

A estas questões acresce o facto do sector construtivo se encontrar, de forma genérica, estagnado; o fenómeno dos sem-abrigo estar em crescimento; o número de hipotecas e dos níveis de endividamento dos cidadãos ser, em muitos casos, preocupante e as entradas de imigrantes e refugiados na Europa pressionarem os mercados de habitação nos países de destino (Pittini et al., 2015).

No mesmo relatório, identificam-se instrumentos de política mais criativos para responderem aos novos problemas, como a taxação sobre casas desocupadas, esquemas de passagem de casa hipoteca a casa alugada, não sendo apontadas estratégias para o sector da habitação a custos controlados. Esta omissão não reage ao decréscimo do sector de habitação social, enquadrado por questões ideológicas. A valorização do mercado em contextos neoliberais alia-se à redução de investimento público, diminuindo de forma substantiva as intervenções diretas do estado na provisão de habitação.

¹⁸ Nas áreas metropolitanas assiste-se a dinâmicas distintas das observadas nas cidades médias ou nos espaços rurais.

Para fechar este ponto, gostaríamos de relembrar as palavras de Jordi Borja sobre as formas de consideração paradoxal da habitação que corresponde, simultaneamente a uma necessidade social (muitas vezes mal satisfeita...) e a um elemento gerador de enormes mais-valias, especulação e corrupção:

[A habitação] “converteu-se num dos grandes problemas sociais para amplos sectores da população e ao mesmo tempo uma das principais fontes de benefícios especulativos, tanto do capitalismo financeiro como de um extenso e variado mundo de proprietários de terrenos, promotores e construtores. A urbanização, a construção de habitação e as obras públicas são seguramente o principal factor de corrupção política e social” (Borja, 2009:57).

A intervenção estatal no setor da habitação

Não obstante as tendências das últimas décadas para a crescente financeirização e retração da intervenção do Estado no sector da habitação, a sua centralidade enquanto elemento básico para a qualidade de vida das populações tem implicado, como vimos, um envolvimento do sector público neste domínio que, mesmo no momento atual, não se esgotou.

Deve referir-se que a evolução das estratégias públicas em resposta às carências habitacionais, espelham as alterações nas orientações políticas, na sociedade e no próprio espaço urbano. No confronto entre estratégias orientadas para a resolução de problemas habitacionais e percursos evolutivos das mesmas será porventura preponderante o debate em torno do papel do estado na regulação do mercado, mais ainda num contexto em que as orientações políticas privilegiam a redução da ação pública no domínio da promoção e mesmo gestão direta de habitação.

“regra geral, o Estado, através das políticas sociais de alojamentos, desempenha um papel fulcral na orientação da regulação e da distribuição dos recursos espaciais e habitacionais, contribuindo para a maior integração ou, pelo contrário, para a segregação sócio-espacial e étnica” (Menezes e Almeida, 2006:7).

Algumas das estratégias encontram-se bem demarcadas no tempo. A promoção de bairros de habitação social constitui-se como uma estratégia de resolução de carências habitacionais num período de babyboom e industrialização, em que os princípios de regulação do keynesianismo justificam o investimento público no sector, que não só resolvia uma carência da população, como estimulava o investimento e a atividade de muitas empresas de construção e obras públicas. Na verdade, nos decénios de 50 e 60 do século passado, ocorre, em muitos países da Europa Central e

do Norte, uma forte intervenção estatal no planeamento, que releva o urbanismo como estratégia de intervenção social.

Em período mais recente, após os anos 70 e 80 do século XX, com a progressiva retração da intervenção direta do sector público na habitação, os apoios orientaram-se mais no sentido de facilitar o acesso ao mercado privado de habitação, através de processos como o financiamento da construção (que tinha de ser colocada no mercado a preços mais acessíveis), a bonificação dos juros dos empréstimos bancários ou a isenção de impostos para os proprietários. Note-se que as intervenções públicas orientadas diretamente para a habitação foram dando lugar a apoios às pessoas carenciadas, para que estas pudessem aceder ao mercado. No fundo, o processo de mercadorização e financeirização da habitação resultou de uma aliança entre promotores, entidades financiadoras (bancos) e poder público.

Bairros e bairros de habitação social

“O bairro sendo a unidade que concentra de forma mais intensa a identificação afectiva dos indivíduos, não possui uma definição precisa, e sofre influências de diversas variáveis, sejam elas a morfologia urbana, o conteúdo funcional, a composição social ou o poder simbólico. O bairro é uma unidade teórica que na maioria dos casos não possui uma expressão administrativa física, sendo que o seu reconhecimento é um consenso entre os residentes nessa unidade e aqueles que residem fora dela. A delimitação de um bairro é, por isso, algo imprecisa e discutível.” (CML, 2014:16)

Se por um lado se assume que os bairros conferem à cidade um “sentido de lugar”, muito raramente estes são territórios autónomos, apresentando uma relação simbiótica com a cidade (Bianchini e Ghilardi, 2004: 237) e assumindo uma dupla condição: i) carácter local e relativa autonomia face a uma unidade territorial mais abrangente e ii) inserção e dependência num território mais amplo que os torna representantes privilegiados do local num mundo globalizado e objeto de estudo essencial no campo da investigação relativa às políticas urbanas contemporâneas, designadamente no que respeita à importância do local na vida quotidiana (Kearns e Parkinson, 2001)¹⁹.

O bairro é delimitado no espaço e, portanto, tem associados, mesmo com imprecisão, limites e fronteiras, algo que é considerado por (Bell e Jayne, 2004) como uma das características mais interessantes dos bairros, e que remete para aspetos como a

¹⁹ No atual contexto de desinvestimento público, o bairro surge ainda como escala fundamental de intervenção para a reivindicação pública. O bairro associado a algo positivo representa “uma comunidade espacialmente inscrita, reivindicando junto dos poderes públicos uma cidade mais completa” (Cordeiro e Figueiredo, 2012: 12).

formação de identidades espaciais ao nível micro e, também, para a eventual emergência de processos de cooperação ou confronto socioespacial que envolvem residentes em bairros diferentes e, porventura, categorizados de modo distinto²⁰. Note-se que o exercício do poder também encontra no bairro um domínio de análise relevante.

Os bairros sociais constituem a uma categoria específica de “bairro”, sendo importante esclarecer que tiveram como antecedentes os bairros operários construídos ainda na segunda metade do século XIX. Como referimos, é em finais do século XIX/inícios do século XX que ocorrem as primeiras intervenções de empresários e do Estado no sector do alojamento, determinadas pela escassez e falta de condições das habitações e, também, pelos princípios higienistas em resposta às condições deploráveis de residência de diversos bairros das cidades em industrialização. Estas são, no entanto, operações pontuais sem impactos quantitativos no mercado residencial e sem repercussões significativas na qualidade de vida das populações.

Será, no entanto, entre as duas grandes guerras que ocorre um forte investimento público no parque habitacional. A escala dos problemas habitacionais, o receio de instabilidade social e a pressão das organizações sociais como os sindicatos, o paradigma económico keynesiano e a capacidade de intervenção técnica determinaram e possibilitaram que esta aposta se realizasse quer no âmbito de promoção privada quer de promoção pública, surgindo grandes conjuntos habitacionais de custos controlados, denominados em português como bairros de habitação social.

Num momento de forte e generalizado crescimento da urbanização também a dimensão dos bairros foi crescendo em área e em altura. Nos Estados sociais mais fortes, as políticas de habitação social expandiram-se a grandes franjas da população (Fujita, 2012; Arbaci, 2002) enquanto nos estados sociais menos fortes a oferta pública ocorre de forma residual e por vezes mais tardia, abrangendo apenas as famílias mais carenciadas.

A produção de novas unidades urbanas segue a lógica da produção em série e os bairros surgem como extensão da cidade ou como unidades urbanísticas independentes, numa progressiva lógica de periferização e de dependência do transporte privado. Inicialmente, estas características eram reconhecidas como

²⁰ Em termos simplificados, os bairros podem ser classificados em função das suas características físicas, simbólicas e sociais: por exemplo, há os bairros dos pobres e dos desfavorecidos, os bairros com estigma negativo, os espaços à margem, os “bairros sociais”, os bairros dos mais ricos e os bairros gentrificados.

elemento inerente à nova produção urbana, que incluía habitações, equipamentos e infraestruturas diversas, a começar pelas rodovias, garantindo uma perspetiva de cidade qualificada supostamente acessível a todos, algo impossível de alcançar no núcleo antigo das urbes.

Mas os bairros de habitação social começam a revelar fragilidades, designadamente a concentração de problemas sociais e o seu isolamento face ao resto da cidade. Assim, a promoção do “bairro social” vai sendo progressivamente substituída por estratégias alternativas. A redução de custos, a terciarização do sector, a imagem negativa fortemente estigmatizada e, mais recentemente, as lógicas de dispersão e destruição dos bairros de habitação social evidenciam o abandono das políticas de construção de bairros públicos e a sua substituição por estratégias alternativas. No atual momento existe um posicionamento negativo e desvalorizador dos bairros sociais, possuindo estes, maioritariamente, um sentido pejorativo que leva a que recorrentemente lhes seja atribuído pouco valor cultural, simbólico, urbanístico e social.

As políticas de habitação social renegam este modelo de intervenção e os decisores públicos assumem essa herança como um fardo de peso (os bairros sociais são vistos como algo com grandes custos económicos e sociais). É esta justificação que vem sendo dada para as orientações atuais de política social de habitação, que privilegiam a dispersão da nova habitação e o mix residencial e social, fomentando, no que respeita aos bairros sociais já existentes, o desinvestimento no parque habitacional, responsabilizando os residentes pelo destino do bairro.

Atualmente não se constroem novos bairros mas atua-se perante os existentes e tendo presentes as suas problemáticas. E nesse sentido, o modo de atuação nestes territórios é distinto das intervenções em outras áreas residenciais. Em resposta à segregação socioespacial e a problemas sociais reconhecidos, são diversas as intervenções públicas ou em parceria que privilegiam estes territórios, um pouco por toda a Europa. Não obstante, as investigações recentes em bairros de habitação social efetuadas em diversos países europeus demonstrarem uma importante diversidade de situações e que estes têm diferentes papéis e funções no mercado habitacional e que não experienciam os mesmos problemas, a imagem negativa e estigmatizada é tão forte que a associação “bairro social” a “no go área” é frequente, justificando soluções do tipo “demolição” (que também servem interesses imobiliários quando o terreno de instalação dos bairros ganha centralidade ao longo dos anos). Efetivamente, nem todos os bairros de habitação social são periféricos, estão isolados e mal conectados através de redes viárias, pedonais e transporte público. Uns têm

comunidades fortes, outras fracas. Uns dependem muito da intervenção estatal, outros não. Os bairros têm diferentes recursos para a sua coesão e isto, simultaneamente, tem origem e afeta quem lá vive (Murie, 2006).

De qualquer modo, quando se referem os bairros sociais fala-se frequentemente de “habitat desenraizado e desintegrado” (Coelho, 1994), sendo que a arquitetura e o urbanismo dos mesmos contribuem para a sua estigmatização (isolamento urbano, densificação), não obstante a existência de bairros de habitação social integrados.

Em virtude da visão dominante, os princípios de intervenção nestas áreas remetem para a resolução de situações reconhecidas como críticas do ponto de vista social e urbanístico e que traduzem princípios de intervenção muito distintos dos que orientam a “regeneração associada às intervenções nas áreas destinadas à instalação de classes médias, às empresas da nova economia e aos estabelecimentos dedicados ao lazer” (Malheiros, 2007:203).

Contudo, em contraponto às formas de intervenção que veem na demolição física e na dispersão demográficas soluções primárias para os problemas existentes nos bairros sociais, emergem ações alternativas, como diversas lutas de base comunitária²¹.

A implementação de estratégias de intervenção local coordenadas pelas autoridades locais, nalguns casos isoladamente, mas na maioria das situações em parceria, embora seja relevante depara-se com diversos constrangimentos. Estas tendem a ser classificadas como pontuais, estratégicas e colaborativas, tratando-se de ações territorializadas que adotam uma perspetiva de intervenção multisectorial e supostamente integrada num determinado território. Contudo, como os modos de atuação de agentes e poderes são enquadrados e limitados pela globalização, principalmente se considerarmos a “incapacidade dos governos e dos decisores políticos controlarem o capitalismo global” e, em particular, o funcionamento dos mercados, para “além de terem dificuldades em gerir (já a outra escala) os destinos dos bairros sob a sua jurisdição” (Kearns e Parkinson, 2001:2103, tradução livre da autora), é fácil compreender as limitações experimentadas neste tipo de intervenções. Apesar de muitos autores realçarem a importância das políticas locais para a resolução dos problemas dos bairros (Fainstein, 2010), é possível identificar várias vozes críticas relativamente a esta perspetiva. Por exemplo, Cassiers e Kesteloot (2012: 1916) afirmam que, independentemente do sucesso a nível local das políticas

²¹ Note-se a título de exemplo as atividades desenvolvidas pelo “Just Space”, ampla rede de grupos comunitários de Londres que visa influenciar as políticas de planeamento ao nível regional e nos bairros. Em Portugal destaca-se o Habita – Coletivo pelo Direito à Habitação e à cidade.

de coesão social, estas possuirão um impacto limitado face aos mecanismos gerais que produzem desigualdades, sendo fundamental uma atuação simultânea a diferentes escalas.

Efetivamente, ao mesmo tempo que se reconhecem

“as possibilidades da escala local” [decorrentes de] “forças endógenas que podem e devem ser acionadas”, [importa] “não negligenciar a real existência de hierarquias, poderes, macroeconomia, e decisões estratégicas que se encontram, muitas vezes, em outras escalas, exógenas à localidade” (Malheiros, 2009:65).

Há, pois, todo um conjunto de elementos que influenciam a situação existente nos bairros e que resultam

“da sua inserção no quadro global, que gera desemprego ou discriminação, por exemplo, ou, mais especificamente, com a sua inserção em redes deficitárias (como a dos transportes públicos que, em diversos casos, marginaliza estes bairros) ou em “redes negativas”. (Malheiros, 2009:65)

As intervenções locais, no caso dos bairros sociais, são legitimadas pelos problemas associados à concentração de população socialmente mais vulnerável e à segregação da mesma. A territorialização de ações tendo em vista a resolução de situações críticas detetadas em determinado território é designada por Malheiros (2007:203) como “prática de contextualização específica”, aparecendo associada à participação das populações, à “responsabilização das instituições locais” e à construção de novas comunidades. Apesar das vantagens que esta prática possui em termos de subsidiariedade e potencial de empowerment das comunidades locais, há um conjunto de fragilidades que devem ser reconhecidas e mitigadas, designadamente:

- a) “a ausência de outras dimensões fundamentais das operações [...], tanto ao nível dos actores como dos princípios” (Malheiros, 2007:203);
- b) “a redução de investimento em domínios cruciais como a formação profissional e a criação de emprego ou a promoção da mobilidade geográfica e social” (Malheiros, 2007:203);
- c) a “responsabilização exclusiva das instituições locais e dos residentes pelo eventual insucesso das intervenções (porque não conseguiram funcionar como comunidade ou não atingiram esse estado de evolução”. Note-se que é nos territórios mais desfavorecidos onde, frequentemente, se exigem “requisitos de participação e envolvimento das populações e seus representantes” (Malheiros, 2007:203).

d) redução da responsabilidade das instituições locais num quadro de integração sistémica (cidadania, igual acesso à habitação, mercado laboral, educação e saúde) a favor de um enfoque na integração social local. Dangschat (2004) afirma que esta mudança e os resultados da mesma na desintegração social são muitas vezes negligenciados no debate científico, particularmente quando a comunidade científica faz parte desses programas como consultora ou avaliadora, por exemplo.

Nas estratégias locais importa ainda ter em atenção o jogo entre identidades endógenas e exógenas, para além da já referida necessidade de articulação entre diversas escalas de intervenção.

Neste caso, a leitura exclusiva do bairro social é distinta da que contrapõe o bairro à cidade. Ou seja de um lado, temos os contextos exógenos onde se inclui: i) a evolução da estrutura da cidade e o modo como esta altera a situação do bairro; ii) a produção da imagem do bairro nos media; iii) a segregação e escolha das classes privilegiadas como agravador da segregação dos mais pobres e a influência das escolhas e das mobilidades dos grupos populacionais mais favorecidos (Atkinson, 2006: 164). Por outro lado os contextos endógenos (internos) relacionados com: iv) características socioeconómicas, socioculturais das populações residentes; v) capacidade de cooperação entre agentes locais. Em síntese,

“a inserção destes bairros nas redes que hoje estruturam a organização do espaço têm uma forte influência no modo como esses espaços se tornam, mais ou menos interessantes, mais ou menos positivos, com melhor ou pior imagem.” (Malheiros, 2009:65)

Centrando-nos especificamente nas estratégias de atuação local face a segregação espacial, podemos, a partir da proposta de (Cassiers e Kesteloot, 2012), identificar as seguintes formas de intervenção:

1) Estratégias que procuram reduzir os problemas derivados da segregação sem tentar mudar os padrões espaciais de forma profunda, nomeadamente ações que procuram minimizar o isolamento da população do bairro (e.g. novas redes de transportes públicos que servem o bairros).

2) Estratégias que focam a redução da segregação espacial e o aumento de mix social através de políticas habitacionais, que podem ser desenvolvidas através da atração da população pertencente a novos grupos, contrariando a situação de concentração de um único tipo.

3) Programas abrangentes e integrados que focam vários domínios de forma a reintroduzir estas áreas no tecido urbano e económico mais abrangente.

Em suma, o ideal de integração social e física poderia passar pela integração dos empreendimentos em meio urbano em área “multissocial e multifuncional, assegurando continuidade/contiguidade com outras áreas urbanas vitalizadas e socialmente equilibradas” (Coelho, 1994:72). Contudo, perante um cenário já construído de bairros sociais à margem como garantir a pretendida continuidade/contiguidade urbana? Porventura soluções do tipo 1) e 3) adaptadas às especificidades de cada bairro possam, eventualmente, ter algum nível de sucesso.

Relevância das intervenções territorializadas e do planeamento – uma síntese

Alguns autores assumem o nível territorial como fundamental, ainda que não determinante, na resolução das fraturas sociais e da segmentação social. Guerra (2007:245) e outros evidenciam a relevância das “ações descentralizadas, fundadas no fortalecimento da sociedade civil, ao nível local”, na resolução da segregação dos mais desfavorecidos que para serem eficazes “devem ancorar-se num contexto urbano mais amplo que inclua um planeamento estruturante a longo prazo” (Fonseca apud Menezes e Almeida, 2006:19).

Atente-se, no entanto, que se as desigualdades são um produto combinado dos mecanismos e instituições de mercado, estado, sociedade civil e as realidades socioespaciais locais (Maloutas, 2012b), então as formas de atuação perante este cenário terão de ser diversas.

Considerando a centralidade da integração socioespacial neste trabalho assim como o reconhecimento do espaço enquanto produto social pretende-se efetuar uma breve reflexão sobre o papel do planeamento e das políticas urbanas enquanto estratégias de resolução das desigualdades socioespaciais e dos próprios problemas dos bairros sociais.

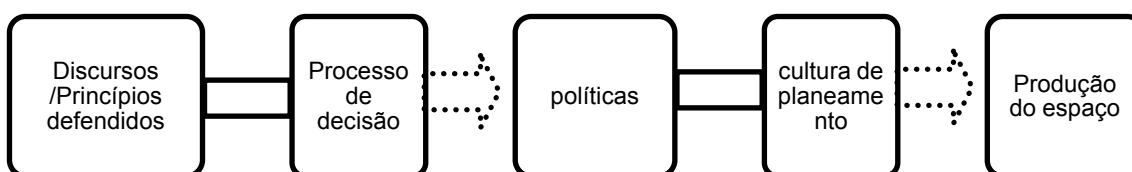
Esta pretensão surge enquadrada pelas funções do planeamento, em que destacamos quatro reconhecidas como consensuais e vitais por Klosterman (1985): a) promoção dos interesses comuns e coletivos, que de outra forma não seriam garantidos, mesmo num mercado perfeito; b) correção dos efeitos colaterais das ações individuais ou de grupos, dada a incapacidade dos mercados lidarem com custos e benefícios sociais de produção e consumo que não se refletem nos preços finais; c) fornecimento de informação para decisão pública e privada, essencial para possibilitar visualizar efeitos a longo prazo de determinada solução; d) consideração de efeitos derivados de ações públicas ou privadas nas questões de distribuição que o mercado por si só não resolve, tais com questões de desigualdade social e socioespaciais.

De um modo amplo, considera-se que a facilidade de acesso a bens e serviços é uma dos objetivos inquestionáveis do planeamento urbano.

Assim, e idealmente, o planeamento apresenta-se como benéfico no âmbito das estratégias de resolução de desigualdades socioespaciais, mesmo num contexto de urbanismo neoliberal, uma vez que contribui (ou deverá contribuir) para a equidade no acesso a bens e serviços, para a construção de um espaço público de qualidade e acessível a todos assim como para a limitação nos processos especulativos ligados ao solo urbano e à retenção de mais-valias. São diversos os autores que apresentam e discutem o urbanismo como disciplina que não prossegue um serviço do bem estar-social, antes comportando-se como uma “máquina de fazer dinheiro”, que utiliza os planos como instrumentos e se centra nas contrapartidas que estão associadas à autorização das operações urbanísticas. Esta situação foi aliás potenciadora da atual crise financeira (hipotecas e venda de hipotecas) (Roseta, 2009). A arquiteta Helena Roseta (2009), reconhece que “o urbanismo tal como ainda o praticamos, é o último reduto do paradigma totalitário”, destacando as situações de crime urbanístico, crime contra o território e a forma de gestão da cidade.

No entanto, ainda que se entenda que a apropriação e o planeamento do espaço é expressão das desigualdades e instrumento de manutenção destas (Deffner e Hoerning, 2011), considera-se relevante abordar as justificações e normas explanadas nos documentos orientadores e nas políticas de planeamento, pois este é um dos elos que permite interpretar o processo de decisão no quadro da cadeia da produção social do espaço (ver esquema Figura 2). O planeamento e o urbanismo são consequência do tipo de sociedade e dos contextos sociais, políticos, económicos em que se inscrevem e da diversidade de ações e atores que envolvem (Dear e Scott, 1981). Pelo que os grandes problemas do urbanismo não dependem da esfera tecnológica e técnica mas sim de questões sociais, culturais e políticas.

Figura 2. Processo não linear de produção do espaço



Fonte: Elaboração da autora.

Recordando a já referida passagem de modelos de planeamento normativo mais rígidos para processos de planeamento mais flexível, refira-se que, não obstante as vantagens e desvantagens de um e outro sistema, algo parece manter-se inalterado: parte significativa dos objetivos do planeamento não é alcançada.

Se uma percentagem, ainda que mínima dos problemas sociais se devem à inadequação das respostas urbanísticas e do planeamento às necessidades da sociedade importa descobrir o que está mal, o que pode ser melhorado e como. Não se pretende recuperar atitudes utópicas de entendimento do urbanismo como revolucionário e com capacidade para eliminar barreiras sociais. No entanto, parece necessária uma maior consciência e envolvimento social não só dos técnicos mas da sociedade em geral face aos projetos de intervenção urbana, designadamente os implementados ao nível local.

De resto, verificando-se uma inadequação das respostas urbanísticas às necessidades da sociedade ou uma não aplicação das mesmas, tal deve ser objeto de reflexão.

1.4. OPERACIONALIZAÇÃO DE CONCEITOS, MODELO DE ANÁLISE, OBJECTIVOS E METODOLOGIA

A partir do enquadramento teórico e da discussão conceptual que acabamos de realizar, justifica-se agora explicitar o modo concreto de operacionalização e mobilização dos conceitos no quadro da presente tese, articulando-os num modelo analítico que sustenta objetivos e hipóteses de investigação. Por último, esclareceremos o processo metodológico que permitirá recolher e tratar a informação necessária à busca de respostas para as inquietações presentes neste trabalho.

Antes de mais, relembramos que se assume como pressuposto de partida que as desigualdades sociais urbanas têm uma expressão espacial, ocorrendo um processo dialético entre sociedade e espaço. Daqui decorre o conceito compósito central da tese – integração socioespacial - que é assumida numa perspetiva positiva e não impositiva, remetendo para a valorização das ligações entre os vários grupos e territórios presentes no espaço urbano, no sentido de facilitar a prossecução de lógicas inclusivas e de partilha, tanto de bairros como de indivíduos, limitando a segregação, enquanto processo que traduz isolamento e não pertença.

Se o estabelecimento de contornos precisos relativamente ao conceito de integração socioespacial não está isento de dificuldades, a sua operacionalização apresenta também diversas limitações, que decorrem, quer da multidimensionalidade e

complexidade do próprio conceito, quer das práticas de planeamento, dos desejos de participação e das tentativas de implementação de visões integradas (Rhein, 2002).

Neste âmbito, podem identificar-se algumas questões específicas, valendo a pena destacar quatro:

- A “dificuldade (impossibilidade?) de conciliar escalas de produção urbanística de largo espectro, com diferenciação e heterogeneidade, e com uma valoração da proximidade (incluindo dos principais agentes da produção urbana), é, de acordo com Harvey (2001 e 2005), uma tensão (ou uma contradição) irresolúvel no sistema de produção capitalista urbana” (Seixas, 2013:98). A conjugação de escalas é determinante pois a integração socioespacial não se esgota na escala local uma vez que os elementos que contribuem para a exclusão e a inclusão (emprego e desemprego, construção de infraestruturas, funcionamento dos sistemas de financiamento, etc.) materializam-se em níveis superiores da organização territorial, num quadro de fortes influências recíprocas.

- A dificuldade de uma leitura transversal e multidimensional pelo que muitos dos estudos previstos no âmbito das dimensões que compõem a integração tendem a ser sectoriais (mobilidades e acessibilidades, estrutura verde, equipamentos, etc.). Neste sentido a “perspectiva integrada” tende a ser a soma de leituras setoriais.

- A terceira centra-se no carácter crucial que corresponde à escolha das unidades territoriais de análise (tamanho, forma e natureza das unidades territoriais). Também neste caso, a escala de análise é determinante na identificação e definição dos contornos de situações diversas. O tamanho influencia a medição, por exemplo numa área de análise maior é provável que exista maior registo de interações (De Boe et al., 1999:35). Ainda no que respeita à área, esta deverá ser considerada de forma não restrita ao objeto de análise (bairro) mas tendo por base vários sistemas espaciais, como eixos, redes, pontos de origem e pontos de destino. Note-se que as áreas administrativas tende a ser construções artificiais, dificultando, por exemplo, a análise de unidades territoriais (e.g. bairros) implantados sobre mais do que uma unidade administrativa e que são influenciados por dinâmicas inerentes a várias destas.

- Por último, o recurso a indicadores tradicionais possibilita a identificação de situações estáticas mas dificulta a interpretação dos processos mais recentes e dinâmicos. A densidade e a ligação de um território à envolvente podem ser alteradas pelo crescimento urbano das áreas fronteiriças. As acessibilidades em determinado território podem melhorar, mesmo que a intenção específica não seja servir esse

bairro através da construção de novas redes viárias. Adicionalmente, os indicadores mais utilizados tendem a “medir” um único processo (e.g. desemprego, abandono escolar, sobrelotação dos alojamentos, população residente, etc.), não sendo suficientemente poderosos para permitir a análise de dinâmicas complexas e compósitas.

Se a integração socioespacial é o processo que pretendemos analisar empiricamente, os bairros sociais são as unidades de análise que selecionámos para esta dissertação. Em muitos países, incluindo Portugal, estes bairros, sobretudo quando têm grande dimensão, são caracterizados de forma negativa em termos urbanísticos, sociais e de imagem, funcionando como exemplos de estratégias a não prosseguir. Advoga-se o mix social, a dispersão, a pequena dimensão dos conjuntos de habitação e nalguns casos a extinção do parque de habitação social. Sem querer negar os problemas existentes em muitos bairros sociais, gostaríamos de relembrar a diversidade de situações que estes refletem, os aspetos positivos que diversos encerram e, também, o frequente défice no debate relativo à pouca diversidade do público-alvo da habitação social, assumindo-se desde logo que esta é de carácter residual. Ou seja identificada a existência de concentração pensa-se na dispersão e não na consideração de mais público e de público mais diverso para a implementação desta estratégia social e habitacional.

Ainda que a contemplação de princípios de inserção, inclusão e integração social na dimensão urbanística e arquitetónica dos bairros não seja esquecida nos discursos esta parece não ter sido implementada. E aqui recordar alguma “descoincidência” entre políticas, intervenções e resultados. Tendo isto presente isto, procura-se compreender de que forma as estratégias de intervenção nos bairros se comprometem com os princípios de integração socioespacial. Abstemo-nos neste trabalho de desenvolver o modo como as práticas de ordenamento do território têm evoluído, apenas procedendo a um enquadramento crítico dos instrumentos de planeamento em Portugal e dos seus conteúdos essenciais. Seja de forma normativa ou estratégica o

“investimento no ordenamento do território, no planeamento urbano e na qualificação dos espaços no âmbito da integração social e económica destas comunidades é pois absolutamente estratégico, no quadro de coesão social.” (Rebelo e Paiva, 2006:18)

Questão de partida e objetivos

O interesse sobre a temática das desigualdades socioespaciais e a sua relação com o planeamento territorial e urbano e as políticas sociais motivou o presente estudo que,

tendo por foco os bairros de habitação social e as políticas de habitação social procurou analisar a condição urbana destes territórios no que se refere à integração socioespacial, seja no momento da sua concepção (no âmbito das políticas) como aquando da sua concretização e no momento atual.

Desta forma, o presente trabalho foi estruturado tendo por objetivo responder à seguinte questão de partida: “Como tem evoluído a integração socioespacial dos bairros de habitação social?”

Esta questão foi enquadrada no contexto geral das transformações urbanas e remete para a situação portuguesa, em especial no território da AML e para o caso específico de três bairros sociais tratados como casos de estudo.

Procura-se, de um modo geral, debater a contradição entre o ideal programado dos bairros de habitação social como instrumentos de integração socioespacial e a situação de marginalidade territorial e estigmatização que lhes é atribuída. Em termos empíricos, esta tarefa pressupõe a elaboração de uma análise sintética do desenvolvimento urbano ocorrido nas últimas décadas, da evolução dos instrumentos de política e das estratégias de intervenção que têm por foco a habitação social e uma compreensão da influência dos valores e normas sociais, enquanto obstáculos ou como facilitadores das políticas.

Embora a noção de integração socioespacial seja compósita e inclua como macro componentes a social e a espacial, assumimos, desde já, que a nossa análise empírica privilegiará a segunda destas macro dimensões.

De uma forma concreta, podemos considerar como objetivos específicos deste estudo:

- Problematizar o conceito de integração socioespacial e outros similares, tendo em vista a operacionalização do mesmo e considerando o estado de arte relativo a questões como as desigualdades socioespaciais, a segregação urbana e o desenvolvimento urbano;
- Refletir sobre a condição urbana dos bairros de habitação social face à integração socioespacial, procurando-se identificar e sistematizar padrões de integração socioespacial dos bairros;
- Explorar relações entre a integração socioespacial dos bairros, o desenvolvimento urbano e as políticas públicas, principalmente as de habitação e ordenamento do território.

- Refletir sobre estratégias e ações territorializadas com eventual incidência nos bairros de habitação social e sobre os efeitos que estas produzem na integração socioespacial destes territórios.

Em complemento aos objetivos do estudo importa referir alguns assuntos que estando relacionados com as temáticas não serão alvo de discussão, quer por necessidade de delimitar e focalizar o âmbito da reflexão, quer pelas limitações temporais associadas à realização do trabalho. Assim, não se pretende explorar as causas das desigualdades socioespaciais nem medir ou avaliar impactos de uma maior ou menor segregação. Do mesmo modo, não são aprofundadas questões em torno da dialética política social de habitação vs. política de habitação social ou papel de Estado vs. mercado no setor habitação, não sendo igualmente desenvolvida uma abordagem extensiva e exaustiva na descrição das políticas.

Modelo de análise

O modelo de análise do estudo constitui-se como um esquema de síntese das principais dimensões e relações a analisar, tomando como base a integração socioespacial. Tendo por pressuposto inicial a ideia, que privilegia a dimensão espacial do conceito-chave da tese, de que o acesso a recursos e bens urbanos (e.g. infraestruturas, equipamentos, serviços coletivos...) é revelador da integração de um determinado local numa estrutura urbana que contempla as necessidades humanas de forma coordenada e integrada²², sendo, de certo modo, indicativo de justiça espacial, procura-se compreender qual o posicionamento dos bairros de habitação social neste cenário e de que modo, as estratégias de intervenção nestes territórios poderão inverter ou intensificar problemas de integração socioespacial destes bairros.

Em termos concretos, o estudo incide sobre os bairros sociais construídos em Portugal após inícios dos anos 70, com destaque para o período posterior à democracia, quando se generaliza a construção de grandes conjuntos de edifícios desta natureza, incidindo em particular sobre o caso da Área Metropolitana de Lisboa, espaço, em conjunto com a Área Metropolitana do Porto, onde a presença de bairros sociais é mais intensa. Com o propósito de aprofundar a análise, foram efetuadas análises

²² Aqui remete-se para uma perspetiva do conceito do ordenamento do território, sendo este entendido como “a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade” (carta Europeia do Ordenamento do Território – Conferência Europeia dos ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, 1984)

intensivas em três bairros sociais de grande dimensão (mais de 900 fogos)²³ que traduzem situações distintas em termos de imagem, localização na estrutura urbana da metrópole e problemáticas sociais: Terraços da Ponte (Sacavém-Loures), Pátio dos Cavaleiros (Outurela-Portela – Oeiras) e Casal dos Machados (Oriente – Lisboa).

Ainda que os políticas habitação e de ordenamento do território sejam consequência das “condições políticas, institucionais e sociais prevalentes ao longo dos tempos nos países em que se desenvolveram” (Ferrão, 2010:12)²⁴ outras dimensões necessitam de ser abordadas se for pretensão conhecer o modo como valores e normas (ambiente social) da sociedade em questão se refletem nos resultados e práticas efetivas das políticas. Assim, fará sentido evocar os resultados práticos da conjugação destes aspetos.

Tendo em consideração os conceitos apresentados e a reflexão teórica desenvolvida ao longo deste capítulo, a análise que aplicaremos na parte empírica está sintetizada na Figura 3.

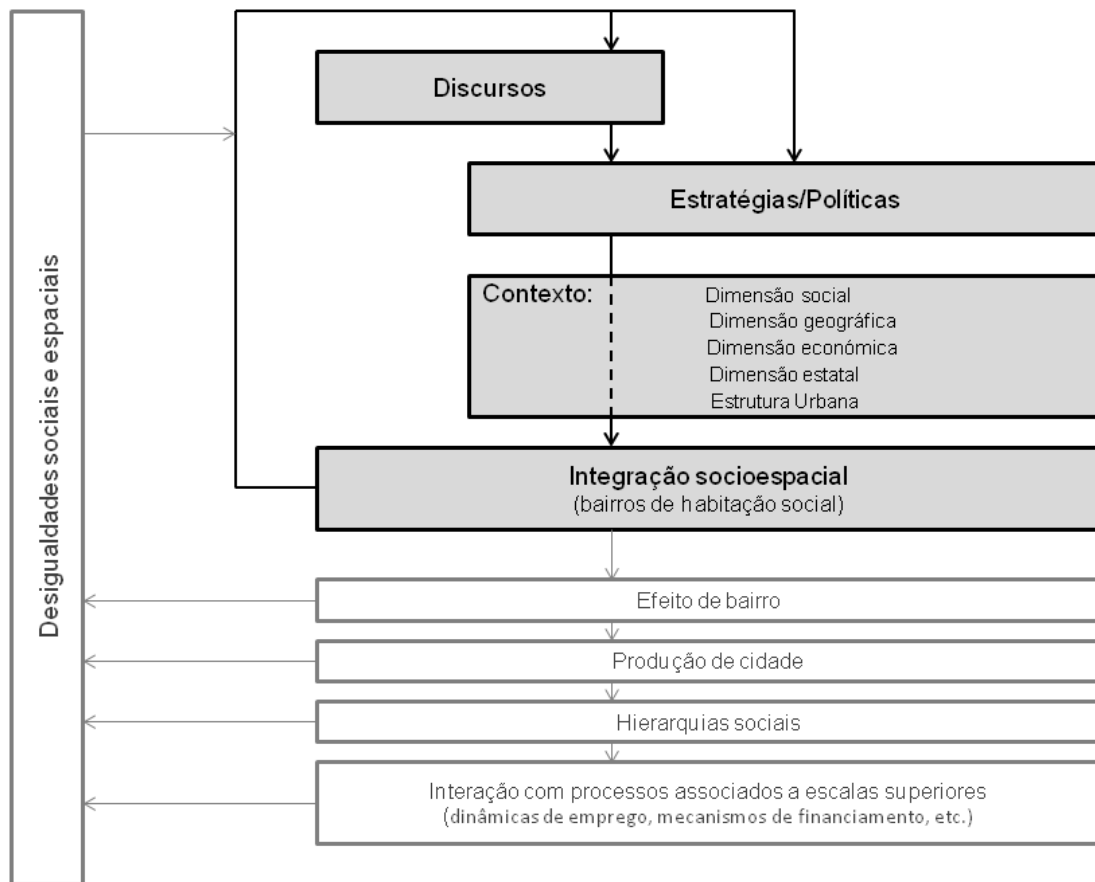
Partimos do pressuposto que as intenções de integração socioespacial, expressas em discursos, políticas e estratégias, são alteradas e adaptadas em função dos contextos de aplicação. Ou seja as características das áreas de intervenção (dimensão social, geográfica, económica, estatal, estrutura urbana) condicionam a aplicação de ações e, consequentemente, os níveis de integração socioespacial em determinado local, nomeadamente bairros de habitação social.

Ainda que não se abordem diretamente estas temáticas, reconhece-se a importância dos impactos e da relação da integração socioespacial em processos associados a escalas superiores (dinâmicas de emprego, mecanismos de financiamento, etc.), na produção de cidade e nas hierarquias sociais e no “efeito de bairro”. De um modo geral, o conjunto de processos indicados enquadra-se na questão geral das desigualdades socioespaciais.

²³ Consideram-se como bairros de grande dimensão, aqueles que apresentam um número de habitantes superior a 900, de acordo com critérios definidos no âmbito do projeto de investigação REHURB (ver anexo 3).

²⁴ Nesta afirmação, Ferrão refere-se somente aos sistemas de planeamento mas poderemos fazer uma generalização para outros sistemas de normas.

Figura 3. Esquema do modelo analítico de partida



Fonte: Elaboração da autora.

Hipótese básica

O modelo de análise a par com a formulação de uma hipótese permite orientar a investigação e testar uma resposta provisória. Assim, parte-se do pressuposto de que, não obstante a incidência das políticas e das estratégias para a habitação social na qualificação da dimensão material e locativa dos bairros, esta não é, geralmente, alcançada. Efetivamente, enquanto na teoria a integração espacial dos bairros está precavida, na prática isso parece não acontecer, pelo menos no caso de Portugal e da AML.

Quanto às operações de intervenção (com uma componente urbana) que incidem sobre os bairros, verifica-se uma aposta nas estratégias direcionadas exclusivamente para a unidade bairro e não uma orientação que considera o bairro como parte de um todo urbano.

Através deste estudo procura-se ainda comprovar a menor expressividade de uma segregação espacial “convencional” ou seja uma segregação caracterizada pela

periferização e pelo afastamento dos bairros face aos núcleos urbanos, às infraestruturas e aos equipamentos. Os bairros sociais são cada vez mais exemplos da fragmentação urbana, unidades urbanas na proximidade de outros conjuntos urbanos mas sem estabelecerem ligações físicas fortes com os mesmos, situação indiciada, para diversos territórios, por inúmeros autores e que foi sendo abordada no enquadramento teórico.

Estratégia metodológica

A estratégia metodológica permite traçar um caminho e identificar instrumentos e métodos em resposta aos objetivos estabelecidos. Neste estudo consiste essencialmente em pesquisa bibliográfica, tratamento e análise de dados estatísticos provenientes de fontes secundárias (Censos do INE, Recenseamentos da Habitação Social de 2009, 2011 e 2012 e produção cartográfica).

Em termos de recolha direta de informação, esta foi enquadrada no âmbito do projeto de investigação científica REHURB²⁵ que visou o estudo da habitação social e dos grandes bairros de habitação social. Utilizaram-se os dados provenientes de um questionário sobre bairros de habitação social efetuado às 18 câmaras municipais da AML, bem como informação proveniente de inquéritos por questionário a 937 residentes²⁶ nos três bairros que funcionam como estudos de caso. No âmbito desta tese, realizou-se tratamento estatístico e cartográfico específico desta informação, cuja análise se apresenta no capítulo 3.

Para além destes métodos quantitativos e cartográficos, procedeu-se a uma observação direta da vida social dos bairros e das suas práticas sociais e espaciais, que resultou de uma presença regular (em médias três vezes por semana) nestes espaços, o que implicou, para além do registo dos “acontecimentos”, um contacto com elementos da população e representantes das instituições presentes nos bairros²⁷.

Nesta tese, adota-se uma abordagem hipotético-dedutiva (conjeturas baseadas em hipóteses, sendo que se procura provar as hipóteses), cuja componente empírica

²⁵ Projeto “REHURB: Reabilitação e Regeneração Urbana” - PTDC/CS-GEO/108610/2008, financiado através da FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia e coordenado pelo professor Jorge Malheiros. Procurou-se abordar as problemáticas dos grandes bairros sociais a nível nacional, identificando e sistematizando fatores críticos de sucesso ou de desvalorização destes espaços. Ver: <http://projectorehurb.wix.com/habitacao>.

²⁶ Os inquéritos de caracterização e opinião foram aplicados a 757 residentes e os inquéritos de utilização do espaço público a 180 residentes.

²⁷ Refira-se que, para além deste subponto, a metodologia é também abordada no início do capítulo 3, onde se apresentam, descrevem e fundamentam, mais detalhadamente, as opções tomadas.

inclui o recurso a diversos casos particulares tendo em vista a confirmação de uma verdade geral.

Em termos sintéticos, as fases da investigação incluem:

- Recolha bibliográfica genérica/específica: leitura, seleção e reflexão integrada;
- Reflexão sobre medidas e políticas adotadas a respeito da habitação social e da integração socioespacial dos bairros. Produção de uma visão global sobre a integração socioespacial dos bairros baseada nos instrumentos analisados;
- Análise da integração socioespacial dos bairros sociais da AML, com destaque para três casos de estudo, a partir de informação recolhida através de fontes primárias e secundárias;
- Discussão de resultados e apresentação de conclusões.

Esta sequência de tarefas reflete-se, necessariamente na estrutura da dissertação, patente no Quadro 5.

Quadro 5. Estrutura da dissertação

Etapa do trabalho/ estrutura texto		Objectivos
Introdução		<ul style="list-style-type: none"> Definir objetivo geral e objeto do estudo; Identificar pressupostos indutores da questão de partida e enquadrar as temáticas que serão exploradas;
Enq. Teórico	Cap. 1	<ul style="list-style-type: none"> Apresentar quadro conceptual do estudo; Enquadrar e contextualizar a temática desigualdades socioespaciais e sua relação com habitação; Discutir e refletir sobre o conceito Integração espacial, conceitos similares e sua operacionalização; Refletir sobre dinâmicas habitacionais, bairros de habitação social e estratégias de intervenção local; Apresentar o modelo de análise e a abordagem a prosseguir;
Estudo empírico	Cap. 2	<ul style="list-style-type: none"> Refletir sobre as dinâmicas urbanas e habitacionais em Portugal: políticas urbanas, políticas sociais, crescimento urbano, alterações contexto socioeconómico; Analisar políticas de habitação social e verificar qual a incidência da noção de integração socioespacial nestas;
	Cap. 3	<ul style="list-style-type: none"> Apresentar etapas e estratégia metodológica prosseguida no estudo empírico; Compreender atual cenário da habitação social em Portugal Desenvolver e apresentar resultados no âmbito dos estudos realizadas na análise extensiva relativa à integração socioespacial; Desenvolver e apresentar resultados no âmbito dos estudos realizadas na análise intensiva relativa à integração socioespacial;
Conclusões	Cap. 4	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar notas finais sobre o trabalho realizado e seus resultados.

Fonte: Elaboração da autora.

Capítulo 2. As políticas de habitação social

O significado e a intenção deste trabalho enquadram-se em torno de duas proposições. A primeira refere-se ao reconhecimento da existência de desigualdades socioespaciais e da segregação como desvantagem para as comunidades mais desfavorecidas²⁸, a segunda, ao papel das políticas de habitação, contextualizadas pelos sistemas de planeamento territorial e associadas a sistemas de provisão de direitos sociais, enquanto estratégias de combate aos processos de segregação e de fomento da integração socioespacial. Considerando-se este enquadramento, procurou-se confrontar a noção de integração socioespacial com as políticas e práticas de habitação social e de planeamento. Assim, este capítulo constitui-se como uma primeira aproximação ao estudo empírico, sendo objetivo do mesmo identificar em políticas relevantes no âmbito do ordenamento do território e da habitação social, princípios de integração socioespacial e pistas relativas à aplicação destes no contexto dos bairros de habitação social.

Em resposta a estas pretensões, o capítulo estrutura-se em duas partes. Uma primeira visa confrontar a evolução urbana e do parque habitacional em Portugal com o planeamento e a gestão territorial e a regulamentação do setor da habitação. Para tal apoiamo-nos em diversos estudos realizados, uns de exposição sistemática e descritiva, outros com maior incidência em reflexões em torno da intervenção do Estado na produção habitacional e na regularização do mercado de habitação, entre os quais destacamos (Ferreira, 1987; Gros, 1994; Baptista, 1999; Serra, 2002). Numa segunda parte, procura-se explorar a incidência do termo integração socioespacial nas políticas urbanas e de habitação social em Portugal e refletir sobre a sua concretização no âmbito da promoção de programas de habitação social.

O período temporal de análise considerado decorre entre o início do século XX e a atualidade, sendo privilegiado o momento pós revolução de Abril de 1974. Em termos geográficos, é destacada a situação na AML, não obstante a referência à situação geral do país no que respeita à urbanização e habitação social.

Na elaboração deste capítulo procura-se avançar uma perspetiva crítica e interpretativa em detrimento de descrições exaustivas dos processos urbanos e das políticas no âmbito da habitação, habitação social e planeamento urbano, para além de se explorarem algumas questões que serão retomadas no âmbito do estudo empírico (capítulo 3). Reconhecem-se, no entanto, limitações decorrentes da

²⁸ Conforme já fora referido este tipo de segregação pode ser denominado de segregação passiva (Malheiros, 2000)

seletividade das reflexões aqui realizadas, necessariamente restritas, quer pela imposição do carácter sumário do texto, quer ainda pela sobretudo pela impossibilidade de se proceder, no âmbito deste investigação, a uma análise mais rica da história da habitação social em confronto com os contextos políticos, sociais, económicos e culturais.

2.1. UMA BREVE REFLEXÃO SOBRE AS DINÂMICAS URBANAS E HABITACIONAIS EM PORTUGAL

Os processos de urbanização demonstram ciclos de evolução que se desenvolvem de formas distintas nos vários países e cidades (Antrop, 2004). A urbanização tardia em Portugal, coincidente com uma industrialização lenta, introduziu uma sobreposição entre processos de consolidação, expansão e fragmentação urbana. Por outro lado, a verificação de uma menor taxa de urbanização no país, quando em confronto com outros países europeus²⁹, desde a 2ª metade do século até à atualidade, não remete para um cenário urbano mais coerente nem para melhor qualidade de vida³⁰. Para o retrato de desequilíbrio territorial em Portugal, contribuem as dinâmicas demográficas, as estratégias de fomento das atividades económicas e as opções de provisão de alojamento, tendo em consideração o predomínio do uso habitacional na ocupação do solo urbano.

Note-se que as questões da habitação, para além de envolverem uma dimensão territorial, remetem para contextos sociais, económicos e políticos. Assim, no que se refere às dinâmicas habitacionais, a compreensão das mesmas implica uma visão integrada que no contexto português remete invariavelmente para as características da sociedade portuguesa, classificada por Boaventura de Sousa Santos como “sociedade semiperiférica” por conjugar características de países desenvolvidos e de países subdesenvolvidos (Santos, 1985, 1993 apud Serra, 2002).

Na questão habitacional, Serra (2002:134) reconhece a “sociedade semiperiférica” portuguesa pelo domínio do Estado e do mercado na promoção da habitação (situação comum da “promoção e condições de habitação do primeiro mundo” e pelo envolvimento direto dos familiares e das comunidades na provisão de alojamento

²⁹ Antrop (2004) demonstra, recorrendo a dados do United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) e considerando como indicadores de urbanização a percentagem de população residente em espaços urbanos, que as regiões do sul da Europa, onde se incluem as regiões portuguesas, apresentam menores níveis de urbanização do que as regiões da Europa Ocidental e do Norte.

³⁰ De fato, não se deverá associar os níveis de urbanização (baixos ou elevados) à qualidade de vida ou gerência urbana. Poder-se-á, no entanto, afirmar que a produção legislativa de planeamento territorial e efetivo exercício das normas através de práticas processuais adequadas influencia positivamente a qualidade da urbanização (Lourenço, 2003).

(situação comum de países subdesenvolvidos). No entanto, como mencionámos a propósito das características do mercado habitacional nos países da Europa do Sul associados ao regime rudimentar de estado providência e se verá adiante para o caso específico de Portugal, a intervenção do Estado no setor da habitação tem sido residual tanto na promoção direta de habitação como na regulação do setor, sendo as políticas de habitação apontadas como tendo âmbito reduzido e tardio, principalmente quando comparadas às dos países da Europa central.

Para uma maior compreensão da territorialização das políticas de habitação são ainda relevantes as políticas de solos, o planeamento territorial e urbano e os desajustes entre intenções, planeamento e efetiva materialização destes. Merecem ainda destaque as importantes repercussões sociais derivadas da valorização da propriedade e do uso do solo, sendo que a propriedade do solo, enquanto modo de acumulação e produção de riqueza, e a natureza especulativa do setor construtivo e imobiliário comprometem os interesses públicos e constituem bloqueios estruturais à prossecução de uma política de habitação coerente e articulada (Bingre, 2008; Correia, 1993).

Portugal urbano: enquadramento

A condição urbana de Portugal na 1ª década do séc. XXI, esquematizada no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), aprovado pela Lei nº 58/2007 de 4 de Setembro e discutida por diversos autores (Domingues, 2011b; Portas et al., 2007; Gaspar, 2003), remete para duas situações distintas: uma caracterizada pela concentração urbana e metropolização e outra assinalada pela extensão das áreas rurais, também designadas como territórios de baixa densidade, que incluem a maioria das cidades médias portuguesas. Nas áreas eminentemente urbanas pode falar-se da relevância de policentrismos, ainda que se destaquem as conurbações de génese metropolitana de Lisboa e do Porto. No primeiro caso, a área metropolitana corresponde a uma área centro e sua área de influência e no segundo a uma situação de urbanização extensiva (Portas et al., 2007).

O protagonismo das conurbações urbanas de Lisboa e Porto é evidente, seja nos estudos relativos ao desenvolvimento urbano como noutras temáticas em que a densidade e a dimensão demográficas e urbanas são relevantes, como acontece na presente tese sobre a habitação social. Mas este é um protagonismo recente, pois no início do século XX, antes da metropolização, eram as duas cidades mais populosas do país, Lisboa e Porto, a centrar as atenções no que se refere às mais importantes questões urbanas: os planos e processos de expansão urbana, o desenvolvimento das

redes de transportes públicos, o problema da escassez de alojamentos e das condições precárias de habitação e subsequentes experiências de habitação social.

No entanto, na sequência dos fenómenos da expansão urbana e suburbanização suportados, primeiro pelo alargamento das redes ferroviária e rodoviária que ligam as cidades-centro ao seu entorno e, posteriormente, pela democratização do uso do automóvel, ocorreu uma acentuada urbanização dos municípios envolventes de Lisboa e do Porto (Baptista, 1999; Oliveira, 2013; Nunes, 2011; Salgueiro, 2001), verificando-se perda de protagonismo económico, social e demográfico destas cidades no contexto dos territórios metropolitanos que passam a integrar (ver Quadro 6)³¹.

Quadro 6. População Residente em Lisboa e no Porto e nos seus concelhos limítrofes e peso demográfico na população do continente (1900-2011)

	1900	1920	1940	1960	1981	2001	2011
Lisboa (%)	7,0	8,6	9,6	9,7	8,6	5,7	5,5
Margem Norte* (%)	1,7	2,0	2,4	4,5	11,2	13,5	14,1
Margem Sul** (%)	1,1	1,2	1,5	2,4	4,6	5,2	5,4
Porto (%)	3,3	3,6	3,6	3,7	3,5	2,7	2,4
Região do Porto*** (%)	3,8	4,2	4,8	5,7	7,5	9,1	9,5
<i>Portugal Continental (nº)</i>	<i>5.039.744</i>			<i>8.292.375</i>	<i>9.366.760</i>	<i>9.869.343</i>	<i>10.047.621</i>

* Margem Norte: Cascais, Sintra, Oeiras, Amadora, Odivelas, Loures e Vila Franca de Xira

** Margem Sul: Alcochete, Montijo, Barreiro, Moita, Seixal e Almada

*** Região do Porto: Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia

Fonte: Adaptado de (Nunes, 2011:70), INE, Recenseamentos Gerais da população, 1960, 1981, 2001 e 2011

Também no que respeita a habitação social, ocorre um destaque das duas áreas metropolitanas pois, conforme se verificará, foi essencialmente sobre estes espaços que incidiram as intervenções ao nível das políticas de habitação social, continuando a ser nestes territórios que persiste o maior número de alojamentos desse tipo (ponto 3.2 do capítulo 3).

No acentuado crescimento urbano em Portugal reconhece-se um círculo vicioso, na medida em que os principais centros urbanos e os territórios na sua proximidade exercem maior atração sobre a população o que por sua vez irá justificar um maior investimento na infraestruturação e urbanização. O aumento demográfico encontra-se diretamente associado ao aumento da diversidade de usos e de postos de trabalho,

³¹ No quadro em questão são apresentados dados para o ano final de diversas décadas do século XX e início do século XXI, sendo considerados apenas alguns dos concelhos limítrofes de Lisboa e do Porto e não a totalidade dos municípios que integram as duas áreas metropolitanas. Esta opção mantém o critério utilizado por Nunes (2011), sendo os dados apresentados suficientemente ilustrativos da progressiva relevância do peso populacional dos concelhos limítrofes, em contraste com a perda demográfica relativa (e, recentemente, mesmo absoluta) dos municípios de Lisboa e do Porto.

assim como à densificação das redes viárias, transportes públicos, serviços e equipamentos. Foram também estes territórios que conheceram as principais carências habitacionais, o que justificou ativação de medidas de combate às mesmas, nomeadamente através da implementação de políticas de habitação social.

Note-se que a recente e forte expansão urbana (mais evidente entre os decénios de 60 e 90 do séc. XX.) ocorreu com carácter espontâneo e desequilibrado (sendo exemplo disto as áreas urbanas de génese ilegal - AUGI), para o qual contribuiu a escassa e ineficiente regulação da ocupação do território, para além da limitada oferta habitacional a preços adequados aos rendimentos das pessoas, sobretudo até aos anos 80 do século passado. Neste âmbito, note-se o lento processo de implementação dos planos diretores municipais (PDM)³², que pecam pelo tardio surgimento, pela incidência no “zonamento e regulação de usos de solo” e pela “influência quase nula no desenho urbano e na contenção de uma ocupação já instalada e com fortes compromissos adquiridos.” (Portas et al., 2007:77).

As “políticas de habitação” no contexto português

São diversos os autores (António Fonseca Ferreira, 1987) (CET/ISCTE et al., 2008b) que apontam as inconsistentes e escassas estratégias de intervenção do Estado português no sector da habitação, levando mesmo a um questionamento quando à existência de uma “política de habitação”. Não sendo possível nem objetivo deste capítulo descrever exaustivamente as iniciativas de promoção habitacional e a intervenção reguladora do Estado nas últimas décadas, assim como os inúmeros documentos legais que os enquadram, pretende-se, no entanto, referir os programas mais relevantes, quer quanto às suas pretensões quer no que respeita aos seus efeitos.

A evolução das políticas de planeamento territorial e de habitação em Portugal revela, na sua fase mais recente e entre outros aspetos, a tendência para o reforço da valorização da reabilitação urbana e do arrendamento enquadrados por novos diplomas legais facilitadores destes processos e potenciado pelo cenário de retração do sector da construção civil (ver Quadro 7).

³² A primeira geração de PDM, decorrente do enquadramento definido pelo Decreto Lei 208/82 de 26 de Maio, é muito reduzida em número (5). A segunda geração de PDM, elaborados ao abrigo do Decreto Lei 69/90 de 2 de Março, tiveram como resultado a ratificação de 277 PDM no final da década de 90 (Gonçalves, 2011).

Quadro 7. Momentos chave: instrumentos de planeamento territorial e de políticas de habitação

	Momentos chave – instrumentos de planeamento territorial	Momentos chave – instrumentos das políticas de habitação
Início séc. XX - 1973	1903 - Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas 1951 - Regulamento geral das edificações urbanas (DL 38382/51) 1965 - Licenciamento Municipal das operações de loteamento (DL 46673/65) 1970 - Lei dos solos (DL 576/70) 1971 - Planos gerais de urbanização/Planos de pormenor (DL 560/71)	1918 - Bairros sociais (DL 4417 de 1918) 1933 - Programa Casas económicas (DL 23052/33) 1938 - Programa das Casas Desmontáveis 1945 - Casas de Renda Económica (Lei 2007/1945) 1945 - Casas para Famílias Pobres 1947 - Casas de Rendas Limitadas 1965 - Criação do Fundo de Fomento da Habitação
1974 - 1976	1974 - Revolução 25 de Abril 1976 - Constituição da República Portuguesa 1976 - Lei de Solos (DL794/76) 1976 - Código das expropriações (DL 245/76)	1974 - Programa de Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) 1974 - Cooperativas de Habitação económica (DL 730/74 e DL 737A/74) 1974 - Programa de Empréstimo às Câmaras Municipais (DL 658/74) 1974 - Contratos de Desenvolvimento da Habitação (DL 663/74) 1976 - Programa de Casas Pré-Fabricadas (CAR)
1977 - 2015	1982 - Plano Diretor Municipal (DL 208/82) 1986 - Entrada de Portugal na Comunidade Europeia 1987 - Lei de bases do ambiente (Lei 11/87) 1988 - PROT (DL 176-A/88) 1989 - RAN (DL 196/89) 1989-93 - I Quadro Comunitário de Apoio (QCA) 1990 - PMOT (DL 69/90) 1990 - REN (DL 93/90) 1994 - 99 - II QCA (Programa URBAN) 1995 - PEOT (DL151/95) 1998- Lei de bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo LBOTU (Lei 48/98) 1999 - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial RJIGT (DL 380/99) 1999 - Regime Jurídico da urbanização e edificação (DL 555/99) 1999 - Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais (Lei 159/99) 2000 - 2006 - III QCA 2001 - Parâmetros de dimensionamento de espaços verdes, equipamentos e infraestruturas a prever nos projetos de loteamento (Portaria 1136/2001) 2000 - Programa Polis 2004 - Regime Jurídico das Sociedades de Reabilitação Urbana (DL 104/2004) 2009 - Regime Jurídico de Reabilitação Urbana em Áreas de Reabilitação Urbana (DL 307 /2009) 2014 - Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei 31/2014)	1978 - Contratos de desenvolvimento de habitação (Lei 344/78) 1980 - Reforço do sistema de crédito à habitação própria (DL 435/80) 1987 - Regime de cooperação entre administração central e local para desenvolvimento de programas de habitação social (DL 226/87) 1988 - RECREIA (DL 4/88) 1993 - PER (DL 163/93) 1996 - PER Famílias (DL 79/96) 1996 - RECRIPH (DL 106/96) 1996 - REHABITA (DL 105/96) 2004 - PROHABITA (DL 135/2004) 2008 - Documentos Técnicos: Plano Estratégico de Habitação 2012 - Nova Lei do Arrendamento Urbano (Lei 31/2012) 2014 - Regime excecional para a Reabilitação Urbana (DL 53/2014) 2012 - Mercado Social de Arrendamento 2015 - Estratégia Nacional para a Habitação

Fonte: Elaboração da autora, adaptado de Cabral e Portas (2011:240).

Note-se igualmente a reduzida intervenção direta do Estado no domínio da habitação. O parque de habitação social, que nunca teve expressão significativa em termos quantitativos, mas foi determinante para a melhoria da qualidade de vida de inúmeras famílias que residiam em condições precárias nas décadas de 70, 80 e 90 do século XX, tem sido alvo de redução do investimento público, muito significativa a partir dos

primeiros anos do presente século, quando o ciclo construtivo associado ao Programa Especial de Realojamento (PER) encerrou (IHRU, 2015a).

As problemáticas habitacionais em Portugal começam a ganhar algum destaque ainda no século XIX, devido ao aumento habitacional nas principais cidades³³ e às condições habitacionais precárias das populações que para aqui migraram. Esta situação justifica uma intervenção mais acentuada neste sector pelo que no início do séc. XX são enunciadas diversas recomendações de teor higienista e implementam-se algumas experiências, ainda que incipientes, de resolução dos problemas habitacionais, nomeadamente através da promoção dos primeiros bairros de habitação social³⁴, iniciados ainda no âmbito da Primeira República. Estas medidas, embora residuais, resultado de incapacidade de gestão de interesses contraditórios, enquadradas pela escassez de recursos financeiros, pela desvalorização da situação de “crise de habitação” e pelas convicções liberais (Gros, 1994), são, no entanto, um primeiro indicador da disponibilidade do Estado para participar diretamente na promoção de habitação (Ferrão e Moura, 2010).

No contexto do Estado Novo, regime político autoritário que vigorou em Portugal entre 1933 e 1974, verificou-se um aumento assinalável da intervenção Estatal no sector da habitação com resultados ainda hoje visíveis na morfologia urbana das cidades portuguesas (Baptista, 1999). Ocorrem, nos 41 anos de período ditatorial formal, duas fases diferenciadas no que se refere à promoção habitacional, ambas enquadradas por uma mesma orientação ideológica, ainda que esta fosse mais forte no primeiro momento, “de pendor totalitário, repressivo e nacionalista, de base corporativa” (Serra, 2002). Neste quadro, em que a habitação era assumida como elemento chave na organização da sociedade portuguesa, simultaneamente autoritária e paternalista, implementaram-se “programas de habitação restritos” e normas pouco flexíveis no que se refere à relação entre habitação e urbanização (Serra, 2002).

Na primeira fase, ocorre uma insistência do Estado Novo num modelo habitacional suportado pela construção de moradias unifamiliares com um pequeno logradouro, que remetia para a casa como núcleo central da família e como ideal da vida comunitária à imagem de uma aldeia na cidade. É representativo desta intenção o

³³ Baptista (1999: 28) aponta um aumento do número de habitantes, superior a 50% na cidade de Lisboa entre 1864 (187mil habitantes) e 1890 (300 mil habitantes).

³⁴ São resultado destas medidas a promoção dos Bairros do Arco do Cego e do Bairro da Ajuda, ambos em Lisboa e o Bairro Sidónio Pais no Porto.

Programa de Casas económicas que foi reproduzido com variações noutras iniciativas do Estado (casas para famílias pobres, casas de renda limitada, etc.).

Ainda que a primeira tentativa de promoção de Casas Económicas com o envolvimento do sector privado não tivesse produzido efeitos³⁵, implicando mesmo uma revisão e alteração do programa para enquadrar a possibilidade de execução das Casas Económicas pelo Governo em colaboração com as câmaras municipais, corporações administrativas e organismos corporativos Baptista (1999:87), reconhece-se que a concretização deste modelo impôs “aos privados modos mais controlados de edificação”.

Numa segunda fase do Estado Novo, já na segunda metade do século XX e na sequência de um “reajustamento político, económico e social do regime”, o paradigma das casas individuais apresenta-se como desadequado face às lógicas de concentração geográfica do capital e da população, pelo que o Estado passa a promover conjuntos de habitação social caracterizados por uma maior diversidade, nas características arquitetónicas e morfológicas, nos regimes de ocupação e nos grupos de moradores destinatários (Baptista, 1999:96). As novas soluções³⁶ são mais rentáveis economicamente, permitem um maior aproveitamento dos terrenos disponíveis e remetem para uma resolução da questão habitacional numa perspetiva urbana (Baptista, 1999:66), tornando viável a intervenção de novos promotores públicos e empresas na produção habitacional (Ferrão e Moura, 2010), constituído ainda experiências urbanas assinaláveis, pela tipologia e linguagem arquitetónica, pela organização urbana e pela capacidade de construção de cidade (Portas, 1997).

Será também neste período, que as questões de ordenamento do território ganham maior protagonismo e que a promoção da habitação social é articulada com a produção de solo urbano e os usos económicos e industriais, intenções previstas no III Plano de Fomento (1968-1973).

Note-se, no entanto, que o setor de habitação apresentava uma estratificação que se iria manter ao longo de diversas décadas. No conjunto da oferta habitacional existe um setor de promoção privada, muito apoiada na especulação fundiária e imobiliária, que constituía uma oferta inacessível para a maioria da população e um setor de promoção pública, direcionada para alguns grupos populacionais específicos, assente num “reforço das hierarquias sociais” e num controlo face aos destinatários destes

³⁵ O investimento privado possuía, no mercado livre, hipóteses mais lucrativas, orientadas para públicos mais solventes.

³⁶ São exemplos das novas intervenções os bairros de Alvalade, Olivais Norte e Pasteleira no Porto.

alojamentos (Gros, 1994:88). Em consequência de inexistência de uma resposta habitacional abrangente às famílias com menores graus de solvência tanto no setor público como no privado, surgem mercados fundiários/imobiliários informais. Um destes assentava no mercado de loteamento e de edificação clandestina e um outro, mais precário e irregular, na ocupação de terrenos, sobretudo públicos, onde se construiu habitação informal de baixa qualidade, com destaque para os bairros de barracas.

A revolução de 25 de Abril de 1974 marca um novo período da história em que a reivindicação ao direito à habitação por parte da sociedade portuguesa é uma questão central que determina um aumento da promoção direta de habitação por parte do Estado. O direito à habitação é consagrado constitucionalmente e são implementadas estratégias que têm por objetivo inverter a linha repressiva e controladora das políticas de habitação social do antigo regime. Neste período, a experiência conhecida como SAAL³⁷ (Serviço de Apoio Ambulatório Local) tornou-se paradigmática ao constituir-se como um exercício de democracia direta em que os moradores eram parceiros das equipas técnicas pluridisciplinares. No contexto da revolução, exploraram-se as intenções de mudança evidentes no setor da habitação, procurando-se alargar os destinatários da habitação de promoção pública, nomeadamente através de uma “maior descentralização dos projetos, cometendo-os aos municípios, às cooperativas e aos próprios moradores associados” (Portas, 1997). No entanto, os projetos e ideias com alguma inovação urbanística, arquitetónica e administrativa, surgidos no período da revolução são descontinuados (Portas, 1997:121), ocorrendo um processo de viragem direcionado para a liberalização e regressão da promoção pública e cooperativa logo a partir de finais dos anos 70 do século XX (Rodrigues et al., 1999).

Na verdade, no período pós-revolução e a partir dos anos 80 passa a existir uma profunda alteração da intervenção estatal. A administração central reduz o seu papel na promoção e distribuição de alojamento: a provisão de alojamento social prevista passa a ser uma tarefa progressivamente delegada nas autarquias (Rodrigues et al., 1999:86). Simultaneamente, verifica-se uma redução dos apoios às autarquias locais e à habitação cooperativa e inicia-se o processo de alienação do parque habitacional público.

³⁷ Programa que apoiava as populações mal alojadas na reivindicação do direito à habitação. As operações SAAL envolviam equipas multidisciplinares constituídas pelos residentes das zonas degradadas e pelos técnicos responsáveis pela intervenção. O programa teve curta duração (1974 – 1976) mas é lembrado como exemplo de democracia participada e de intervenção inovadora no âmbito das políticas de habitação em Portugal.

Esta situação fortalece o desenvolvimento exponencial do mercado imobiliário privado, incentivado pela promoção da aquisição de casa própria através do reforço do sistema de crédito à habitação própria (Decreto Lei 435/80 de 2 de Outubro). Os sistemas de crédito para aquisição de habitação e a descida das taxas de juro possibilitam que parte substancial dos agregados familiares solucione as suas necessidades habitacionais através do recurso ao crédito e da aquisição de casa, estratégia economicamente mais vantajosa do que o recurso ao mercado de arrendamento. Esta lógica coaduna-se com o forte desenvolvimento urbano que ocorre a partir dos anos 80 e de forma mais acentuada nos anos 90 (Gaspar, 2003:31), mas não constitui uma resposta para a habitação das famílias com mais baixos recursos. Neste grupo incluem-se as famílias com uma capacidade de solvência reduzida para acesso ao mercado formal de habitação mas suficiente para permitir recurso a soluções de autoconstrução (em muitos casos construções clandestinas que irão constituir AUGI) e as famílias mais carenciadas cujo acesso à habitação irá depender de apoios sociais. Assim, o acesso das famílias mais pobres a uma habitação condigna é assumido “como uma responsabilidade das autarquias, com uma co-responsabilidade financeira do Estado” através de “programas de habitação [...] direccionados, sobretudo, para a política de realojamento de agregados de baixos recursos que residiam em sobreocupação ou em barracas” (Ferrão e Moura, 2010:75)

Em resposta a este objetivo, são consagrados acordos de colaboração entre a administração central e local no que respeita ao desenvolvimento de programas de habitação social para realojamento. Em 1987, o Decreto Lei 226/87 de 6 de Junho estabelece o regime de cooperação entre a administração central (IGAPHE e INH) e municípios onde esteja prevista a realização de programas de habitação social, tendo em vista o desenvolvimento de realojamento em fogos de habitação social para arrendamento³⁸, destinados a populações que vivem em barracas.

O objetivo de erradicação das barracas prossegue na década de 90, através da criação do PER (Decreto Lei 163/93 de 7 de Maio), um programa destinado a extinguir os “conjuntos” de alojamentos precários nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, seja através de promoção municipal direta, seja através da promoção privada, através de Contratos de Desenvolvimento para Habitação (CDH). Note-se a quarta alteração ao diploma do PER, ao abrigo do Decreto Lei 271/2003 de 28 de Outubro, que “introduz inovações no sentido de incentivar a reabilitação da habitação em

³⁸ Será neste contexto que é implementado o Plano de Intervenção a Médio Prazo (PIMP), o “primeiro dos Programas de Realojamento do Município de Lisboa que visava de forma planeada e sustentada a erradicação das cerca de 20.000 barracas da cidade de Lisboa” (CML, 2013:15).

detrimento da construção ou da aquisição e amplia o esquema de financiamento a equipamentos públicos” (CML, 2013:15).

Em complemento à estratégia de promoção ou aquisição de fogos por parte dos municípios para realojamento das famílias abrangidas pelo PER foi implementado o Programa PER – Famílias, consubstanciado no Decreto Lei 79/96 de 20 de Junho, que, através de um financiamento direto às famílias, permitiria a escolha do local e do fogo mais adequado ao seu realojamento, até um determinado valor de mercado.

O PER, e a variedade de estratégias de realojamento que este programa veio enquadrar, diferenciou a capacidade de resposta às necessidades habitacionais mais graves nos municípios inseridos nas áreas metropolitanas das situações vigentes nos restantes municípios do país. Em resposta a esta diferenciação, é criado o PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à habitação (Decreto Lei 135/2004 de 3 de Junho), que visa a resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares residentes no território nacional seja através de aquisição, construção de habitações, realização de obras de reabilitação de prédios devolutos ou apoio ao arrendamento, à semelhança do que sucede com o PER.

A reabilitação e o arrendamento, não sendo estratégias novas³⁹, remetem para uma aposta generalizada a prosseguir no mercado habitacional na primeira década do século XXI, sendo ainda de notar a intenção de articular a política de habitação e a política de cidades (Ferrão e Moura, 2010). Para o reforço das supracitadas orientações, terá sido relevante a crise económica que afetou o setor construtivo e imobiliário e os novos diplomas legais que visam a dinamização da reabilitação urbana e do arrendamento, nomeadamente a Nova Lei do Arrendamento Urbano (Lei 31/2012 de 14 de Agosto) e o Regime excecional para a Reabilitação Urbana (Decreto Lei 53/2014 de 8 de Abril), implementados já em contexto de crise. No atual contexto refira-se ainda a implementação do mercado de arrendamento social⁴⁰ e o Programa “Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível”⁴¹.

³⁹ A título de exemplo: em 1976 é implementado o Programa de recuperação de imóveis degradados (Decreto Lei 704/76 de 30 de Setembro); na questão do arrendamento a Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro revoga as normas relativas ao congelamento das rendas e desde o final da déc. de 80 são vários os apoios à recuperação de edifícios arrendados RECRIA (Decreto Lei 4/88 de 14 de Janeiro), RECRIPH (Decreto Lei 106/96 de 31 de Julho) e REHABITA (Decreto Lei 105/96 de 31 de Julho).

⁴⁰ Medida, implementada através do Plano de Emergência Social, que visa criar um novo “nicho de mercado” entre o mercado livre de arrendamento e o da habitação social. <http://www.mercadosocialarrendamento.msss.pt>.

⁴¹ Programa que tem por objetivo o financiamento de operações de reabilitação de edifícios que serão destinados a arrendamento para habitação em regime de renda condicionada. <http://www.portaldahabitacao.pt/>

Saliente-se no âmbito da Estratégia Nacional para a Habitação (IHRU, 2015b), o reconhecimento das carências habitacionais, principalmente as das famílias de baixos rendimentos que não conseguem aceder a habitação condigna no mercado habitacional assim como a insuficiência dos fogos de habitação social como respostas a estas situações. No entanto, em detrimento de um aumento do parque de habitação social verifica-se a implementação de medidas e orientações relativas à gestão do parque de habitação social (ações de conservação e manutenção do edificado e do espaço público e implementação de modelos de coresponsabilização dos arrendatários na gestão dos condomínios mistos).

As incoerências e limitações do planeamento e ordenamento do território e das políticas públicas de habitação

De uma forma geral, o crescimento urbano em Portugal até à década de 80/90 do século XX não foi devidamente antecipado por medidas no âmbito do ordenamento do território e contrariou mesmo as escassas normas em vigor. Desde então, tem-se constatado uma evolução da legislação ao nível do ordenamento do território assinalável que, no entanto, não tem sido acompanhada de “alterações das mentalidades” e dos contextos culturais determinantes para a efetiva implementação das políticas (Lourenço, 2003).

Assim, poderemos reportar uma incapacidade de regulação da urbanização em Portugal ocorrida ao longo do século XX que atualmente é substituída por uma demissão de atuação perante a atual complexidade dos padrões urbanos, decorrentes dos processos de expansão urbana e de fragmentação territorial. Note-se que a cidade extensa tende a ser secundarizada face à cidade canónica sendo-lhes atribuídos meios desproporcionados de intervenção (financiamento e recursos técnicos) (Portas, 2011).

Esta situação remete para o tardio enquadramento das políticas de ordenamento do território e de habitação, face a cenários urbanos em constante mudança à qual se soma a subvalorização do carácter social do sector da habitação (Menezes e Almeida, 2006:8; Serra, 2002; Ferreira, 1987; Guerra, 1994), confirmando a “velha” ideia da habitação enquanto pilar fraco do estado social (Torgerson, 1987).

Não obstante os direitos consagrados na Constituição da República Portuguesa (CRP) relativos à habitação e urbanismo, o peso das políticas públicas de habitação em Portugal têm sido reduzido e a habitação social não assumiu nem no passado, nem atualmente, um papel de destaque na resolução dos problemas habitacionais (Serra, 2002; Nunes, 2011). António Fonseca Ferreira (1987:31) refere mesmo que não existiu

uma política de habitação mas sim “medidas e programas avulsos, criados e geridos ao sabor das conjunturas políticas e financeiras, sem a adequada preparação prévia nem a garantia dos meios para a respetiva concretização”. Mais recentemente, Serra (2002:245) indica que a incapacidade do Estado em “regular a atividade do sector [habitacional], desde a questão fundiária até à esfera do mercado imobiliário” contribuiu significativamente para a persistência das carências habitacionais.

Atualmente, para além das alterações associadas à oferta habitacional e ao funcionamento do mercado (passagem de um modelo urbano de expansão, de construção e de promoção da casa própria para um urbanismo de contenção, de crescente investimento na reabilitação e no mercado de arrendamento), a crise económica tem também fortes impactos na capacidade das famílias⁴² em acederem e manterem a sua habitação. As intenções de resolução das carências habitacionais das famílias portuguesas, são agora ancoradas no setor do arrendamento, conforme as medidas elaborada no âmbito da Estratégia Nacional para a Habitação, que visam a dinamização do mercado de arrendamento através da redução da carga fiscal relacionada com o arrendamento habitacional, com o incentivo à disseminação do regime de renda apoiada, a consolidação do mercado social de arrendamento. Ainda que esta seja uma fase inicial da implementação de programas, apontam-se algumas reservas quanto ao impactos das medidas descritas relacionadas com: i) a aposta quase exclusiva no setor do arrendamento, numa sociedade onde a valorização da propriedade habitacional é muito forte; ii) a eficácia dos programas, notando-se que o mercado social de arrendamento, não obstante apresentar princípios de arrendamento de custos controlados, na prática, não é mais acessível que arrendamento do mercado livre (Ferreira et al., 2013); iii) o facto de estas priorizarem a rentabilização do património imobiliário, a reabilitação do parque habitacional e não o direito à habitação, consagrado na CRP.

2.2. A INCIDÊNCIA DA NOÇÃO DE INTEGRAÇÃO SOCIOESPACIAL NAS POLÍTICAS URBANAS E DE HABITAÇÃO SOCIAL

Pretende-se neste ponto enquadrar o conceito de integração socioespacial nas políticas portuguesas e compreender eventuais desajustes entre as intenções, o planeado e a materialização efetiva daquele.

⁴² Existe um elevado número de famílias atingidas pelo desemprego e pela diminuição de rendimentos e que por essas razões têm menor acesso a crédito bancário. Em paralelo, a redução dos apoios sociais do Estado (e.g. Rendimento Social de Inserção) afeta igualmente a situação das famílias, principalmente as mais desfavorecidas.

A integração como um princípio geral das políticas de habitação

Menezes e Almeida (2006:5) identificam nos “programas e linhas de orientação política, nos planos e projetos de intervenção” das políticas habitacionais e urbanas portuguesas “proeminência de quatro conceitos [...]: *coesão, integração, inclusão e inserção social*”. As autoras verificam ainda que *integração* é entre esses termos, o mais referido e aquele que mais remete para uma dimensão espacial, não obstante a dimensão sociocultural que também contém.

De fato, e em consonância com o estudo de Menezes e Almeida (2006), verificamos que a integração, e consequentemente a integração socioespacial, constitui um princípio orientador das políticas habitacionais por múltiplas vias:

- No quadro das políticas de ordenamento do território, notando-se a forte ligação entre ordenamento do território e a questão da habitação, associação aliás presente na CRP⁴³ e que faz todo o sentido face ao carácter físico da habitação que a sujeita às regras de apropriação do solo.
- Por via das políticas sociais, considerando-se a habitação uma necessidade básica e o acesso à mesma, um direito reconhecido pela sociedade. Neste contexto, assume-se a política de habitação enquanto “política social capaz de facilitar o acesso ao bem habitação de todos os cidadãos que não têm meios económicos para adquirir ou arrendar a sua habitação aos preços de mercado”(Dias, 1994:91), e que poderá ser ativada, nomeadamente através de: i) políticas de assistência social; ii) política de redistribuição do rendimento e iii) políticas de integração social.

Finalmente, note-se que a conjugação de aspetos que atribuem à habitação um carácter social, um teor eminentemente territorial e uma dimensão económica é complexa, justificando a prossecução da integração socioespacial e simultaneamente dificultando esse objetivo. Efetivamente, o equilíbrio entre dimensões é difícil de prosseguir pois uma perspetiva economicista, relacionada com as mais-valias urbanísticas e como o direito de propriedade⁴⁴, tende a sobrepor-se aos aspetos sociais da produção urbana. Daqui decorre a dificuldade de elaboração e implementação de instrumentos, mecanismos e estratégias que evitem a sucessão de desigualdades nos espaços urbanos, não obstante a consideração de princípios de

⁴³ O artigo 65º da CRP é simultaneamente referente à Habitação e urbanismo, aspeto que conduz a que a doutrina considere que o direito do urbanismo tem um papel fundamental como garantia do direito à habitação, conforme Correia (2001:111).

⁴⁴ “O direito de propriedade privada constitucionalmente garantido condiciona por si mesmo a liberdade de conformação dos planos [territoriais] e influencia significativamente o seu conteúdo” (Correia, 2001:431)

integração e inclusão social, como objetivos a prosseguir no âmbito das agendas políticas.

O desequilibrado jogo de interesses públicos e privados no âmbito do planeamento justifica a intervenção do Estado no mercado imobiliário, cabendo-lhe garantir a prossecução dos interesses coletivos, nomeadamente ao impedir situações de especulação imobiliária e ao regular a distribuição de recursos espaciais, nomeadamente habitacionais. Estas funções Estatais encontram-se, desde logo, expressas na legislação portuguesa com carácter programático e de enquadramento, da Constituição aos normativos quadro do ordenamento do território e do urbanismo, ainda que de forma ténue e incipiente. Reconhece-se quer na CRP, quer na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo e mesmo no Programa de Ação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) uma intenção de igualdade distributiva de oportunidades, nomeadamente aquelas que remetem para um suporte territorial, nomeadamente habitação, emprego, educação e formação, saúde, redes de transportes.

Na Constituição da República Portuguesa, no artigo 65º, nº2 indica-se que “para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado” proceder a uma série de ações entre as quais;

“a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;”

E na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 31/2014 de 30 de maio) definem-se como “fins da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo:

“c) **Reforçar a coesão nacional**, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, **assegurando a igualdade de oportunidades** dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e **à inclusão social**;” (Lei 31/2014 de 30 de Maio, artigo 2º).

O Programa de ação do PNPOT estabelece como objetivo estratégico:

“Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, **promovendo a coesão social**”

Considerando para tal, entre outros, os seguintes objetivos específicos:

“Desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitação, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis.”

“Dinamizar redes de equipamentos colectivos e programas para responder com eficácia às necessidades dos diferentes grupos sociais e das famílias, promovendo a **integração dos grupos mais vulneráveis face à pobreza e à exclusão social** e garantindo a segurança a todos os cidadãos.” (Programa de ação do PNPT: 42).

No âmbito destes objetivos são definidas como medidas prioritárias a prosseguir: elaborar o Plano estratégico da Habitação, desenvolver intervenções sócio-urbanísticas em territórios que apresentem fatores de vulnerabilidade crítica; promover a inserção nos instrumentos de planeamento municipal dos **objetivos sociais de combate à segregação urbana** e de acolhimento e integração dos imigrantes e minorias étnicas, entre outros (Programa de ação do PNPT: 45).

Finalmente, note-se que as indicações referidas na CRP, na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo e no programa de ação do PNPT regulam e remetem para estratégias e instrumentos mais específicos de atuação, tanto de carácter territorial, como sectorial, tendo em vista a coesão social e equidade territorial (ex: PDM, Plano Estratégico da Habitação). No entanto, são vários os exemplos de não concretização da distribuição igualitária de recursos. Menezes e Almeida (2006:18) referem “uma geografia desigual de oportunidades [...] de desfavorecimento socio-económico, urbanístico e habitacional” e Oliveira (2012:109) aponta a segregação espacial como “a marca territorial da exclusão e da injustiça social” que expressam desigualdades de acesso à qualidade de vida, emprego, educação, saúde, etc.

Voltando à questão do planeamento territorial e ainda que se entenda, que este não é:

“o campo por excelência, de resolução das questões de cariz social, o mesmo deve, contudo, servir, nem que seja em pequena medida, para, através da regulação do uso do solo e do fenómeno da urbanização, garantir uma sociedade coesa, integrada e socialmente sustentável.”(Oliveira, 2012:112),

Efetivamente, os instrumentos de gestão territorial, que incluem o PDM e os planos de nível inferior (planos de urbanização e planos de pormenor) podem dar um contributo importante para este desiderato, pois aplicam-se ao espaço local e sub-local e apresentam a escala mais adequada para considerar as questões habitacionais (Oliveira, 2012). Mas, conforme se verifica nos casos de estudo enunciados no capítulo 3, não basta o enquadramento dos empreendimentos habitacionais nos IGT

para assegurar que estes contribuem para a integração da sociedade, até porque as dimensões sociais não costumam estar devidamente acauteladas nestes instrumentos. Fernanda Paula Oliveira (2012:126) entende que deverá ser desenvolvida “uma nova sensibilidade pelas questões sociais no âmbito do planeamento territorial em geral e do planeamento urbanístico em particular” onde se proteja a dimensão social do planeamento face à visão economicista da produção urbana enraizada na cultura portuguesa (Rodrigues, 2011).

Para dar resposta às questões sociais tendem a ser implementados programas de intervenção sectoriais, muitas vezes direccionados para a resolução de um problema concreto (ex: insucesso escolar, desemprego), que podem estar ou não articulados com programas mais abrangentes (ex: Programa Escolhas), mas que na maioria dos casos não estabelecem pontes com os IGT.

No âmbito das respostas a problemas sociais será ainda relevante referir as Redes Sociais Municipais, formalmente criadas, ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministro 197/97 de 18 de Novembro que as descreve como:

“o conjunto das diferentes formas de entreaajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulem entre si e com o Governo a respectiva actuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social.” (Resolução do Conselho de Ministro 197/97)

Estas redes sociais, implementadas em diversos municípios, visam combater a pobreza e exclusão social e promover o desenvolvimento social, através do diagnóstico dos problemas sociais e da ativação de respostas para a resolução dos mesmos.

Programas de habitação social: Proposto e concretizado

Descritos alguns princípios orientadores que enquadram a integração socioespacial nas políticas urbanas e no ordenamento do território, procura-se, considerando os programas de habitação social, refletir sobre as orientações que ditaram a conceção dos bairros sociais em Portugal e explorar, sempre que possível, o modo como essas intenções se concretizaram. Para tal iremos destacar os principais programas de habitação social em 3 períodos temporais: antes de 1974, 1974-1976, 1977-atualidade.

Antes de 1974

No fim do século XIX e início século XX verificou-se pouco envolvimento dos poderes públicos na promoção de habitação, sendo assinalável o projeto republicano dos bairros sociais. Durante o Estado Novo, as políticas de habitação social seguem uma “lógica reprodutora das desigualdades sociais”, segregativa, “reforçadora das hierarquias sócio-espaciais” e o alojamento social é instrumentalizado como forma de “controlo social” (Gros, 1994:85). Neste período temporal, o programa habitacional com maior destaque é o das casas económicas. As soluções quando à conceção arquitetónica e morfológica passaram numa primeira fase pela ideia de um agrupamento de casas em extensas áreas localizadas em lugar com facilidade de acessos e proximidade de centros de emprego (Baptista, 1999), conforme estipulado no artigo 13º do Decreto Lei 23052 de 23 de Setembro de 1933.

Estas condições são indiciadas como positivas, tanto no que se refere à qualidade de vida no local de residência como no que diz respeito à facilidade de deslocação, mas transformam-se no entanto, a curto prazo, num problema. Note-se a dificuldade de conciliação da dimensão económica com a dimensão social, sendo os terrenos de acessibilidades facilitadas os mais valorizados e consequentemente mais dispendiosos (Baptista, 1999). Em Lisboa, a municipalização de terrenos privados resolve parcialmente este problema e permite um momento de planeamento mais articulado em que os empreendimentos das casas económicas desempenham um duplo papel ordenador: social e territorial (Baptista, 1999:87). Não obstante, o modelo de casas unifamiliares com logradouros deixa de ser viável, num contexto de transformações sociais e económicas, mais intenso a partir da década de 60, reivindicativo de políticas Keynesianas em vigor desde o final da 2ª Grande Guerra. Surgem assim os bairros promovidos pela Federação das Caixas de Previdência - Habitações Económicas (HE-FCP) com previsão de habitação coletiva, de que são exemplo os bairros de Alvalade e dos Olivais.

Note-se, no entanto, que tanto no caso dos bairros de moradias como nos bairros com maior diversidade de tipologias habitacionais, as intervenções urbanas “reproduziam e materializavam no espaço (do alojamento e da cidade) a sua classificação hierarquizada segundo a importância social relativa que a doutrina corporativista do Estado Novo lhe reconhecia.”(Gros, 1994) Efetivamente, os diversos projetos de habitação económica visavam públicos em consonância com as características e localização dos empreendimentos reproduzindo as hierarquias sociais. Baptista (1999) refere que não sendo esta uma situação de segregação será de separação social. De

resto, até à fase de implementação progressiva de projetos de habitação coletiva nas metrópoles e maiores cidades portuguesas, a partir dos anos 60 do século XX, o Programa de Casas Económicas destinou-se, de forma absolutamente maioritária, aos diversos tipos de funcionários do regime autoritário (Baptista, 1999).

1974 - 1976

No período quente da revolução, conhecido por PREC (Processo Revolucionário em Curso) são implementadas estratégias no setor habitacional consideradas inovadoras, nomeadamente devido ao seu caráter intervencionista e participado. Neste período, destacam-se: o programa SAAL, projeto pioneiro cuja resolução de necessidades habitacionais das comunidades desfavorecidas remetia para a organização e iniciativa das populações num trabalho de parceria com as equipas técnicas; as Cooperativas de Habitação Económica (CHE); o apoio técnico e financeiro às autarquias para promoção de pequenos empreendimentos de habitações de custos controlados; os Contratos de Desenvolvimento para a Habitação (CDH) que visavam o estímulo à construção de fogos de renda limitada por empresas privadas; o programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID) com financiamentos direcionados para a conservação e beneficiação de habitações e o programa de Casas Pré-fabricadas (CAR). No entanto, a maioria destas iniciativas teve curta duração e efeitos quantitativos pouco significativos, seja por extinção dos serviços do FFH que as promoviam ou por redução dos apoios aos programas. Não obstante, verifica-se que alguns destes programas habitacionais (caso do programa de Empréstimos às câmaras e o SAAL) eram bastante adequados à realidade portuguesa (muito marcada pela promoção individual, pela autoconstrução e pelas pequenas empresas de construção), devido à pequena dimensão dos empreendimentos e ao ajustamento dos procedimentos ao contexto empresarial e administrativo (Ferreira, 1987). Note-se que será somente a partir da década de 80/90 com o boom construtivo, que a promoção de habitação passa a estabelecer-se como uma atividade em grande escala.

1977 - Atualidade

No período pós revolucionário a intervenção direta do Estado no setor da habitação foi fortemente reduzida, tendo-se direcionado essencialmente para o apoio à aquisição de habitação no mercado privado e, também, para a resolução de carências habitacionais mais graves, nomeadamente as das populações residentes em bairros de barracas. Entre o período de 1987 e 2011, o valor total despendido no orçamento do Estado com a habitação foi cerca de 9,6 milhões de euros, sendo o maior gasto,

por áreas de intervenção, referente a bonificações de juros no crédito à habitação (73,3% do total) e o segundo lugar aos programas de realojamento (14%) (IHRU, 2015a).

Face ao flagelo da precariedade habitacional encetaram-se diversos esforços que visaram medidas de emergência de combate a esta situação, entre os quais, a mais paradigmática foi o PER. Mas antes foi criado o Regime de cooperação entre administração central e local para desenvolvimento de programas de habitação social (Decreto Lei 226/87 de 6 de Junho), tendo sido ao abrigo deste diploma consagrado o Pano de Intervenção a Médio Prazo (PIMP)⁴⁵. Quanto a este programa, Ferreira (1989) faz uma leitura crítica, denotando fogos insuficientes face às carências e projetos arquitetónicos desajustados da realidade, nomeadamente das características socioculturais (e necessidades) das populações que os vão habitar.

De uma forma geral, a conceção arquitetónica e urbanística dos empreendimentos de realojamento é variável, não se encontrando consagradas nas normas dos programas. São no entanto condicionantes à promoção dos mesmos, aspetos económicos que regulam o custo e a dimensão das áreas da construção assim como a localização dos empreendimentos. São sinais dessas condicionantes a frequente localização dos empreendimentos em terrenos municipais, a inexistência de estacionamento em cave assim como a limitação frequente do número de pisos a 4, o que não implica o recurso a soluções técnicas mais dispendiosas.

Entenda-se que as condicionantes e orientações relativas à construção dos empreendimentos de habitação social passam a estar mais vinculadas às normas gerais de edificação e urbanização do que a regulamentos específicos dos programas de habitação social. Assim, os edifícios de habitação social e os “bairros sociais”, destinados ao realojamento não são determinados por diretrizes no que se refere às tipologias, implantação, volume ou expressão arquitetónica e morfologia urbana.

De um modo geral, os diplomas legais que regulam os realojamentos centram-se nas questões relacionadas com a repartição de responsabilidade da promoção dos empreendimentos (entidades locais, centrais, empresas privadas) e com as regras relativas à venda e arrendamento dos fogos. O processo de inserção social das comunidades envolvidas é entendido de forma complementar à resolução da questão

⁴⁵ Programa estabelecido em protocolo assinado entre a Câmara Municipal de Lisboa (CML), o Instituto Nacional de Habitação (INH) e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE)”

habitacional⁴⁶ e as soluções urbanísticas, arquitetônicas, infraestruturação a prosseguir são enquadradas nas normas legais que estão associadas ao desenvolvimento de qualquer empreendimento urbanístico. Esta situação até poderia ser interpretada como positiva, remetendo para um princípio de não discriminação, não fossem as lacunas nas normas ou a impossibilidade destas por si só garantirem a qualidade urbanística das intervenções que se destinam a comunidades particularmente frágeis.

Importa ter em atenção que a regulação da concretização de loteamentos urbanos e permissão dos mesmos sem vínculo a plano de urbanização (Decreto Lei 46673 de 29 de Novembro de 1965 ⁴⁷) assim como a política de solos (Decreto Lei 794/76 de 5 de Novembro) permitiram a generalização da urbanização por meio de loteamento privado, a retenção das mais-valias urbanísticas por parte de agentes privados e secundarizaram a relevância do desenho urbano e dos espaços públicos de qualidade (Bingre, 2008). Atente-se que terá sido somente em 2001, ao abrigo da Portaria 1136/2001 de 25 de Setembro, que se estabelecem parâmetros de dimensionamento a cumprir aquando da realização de projetos de loteamento tendo em vista a garantia de prossecução de áreas mínimas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, equipamentos de utilização coletiva e lugares de estacionamento. Da mesma forma que estas questões tiveram repercussões na qualidade urbanística dos empreendimentos de habitação do mercado livre também o tiveram nos empreendimentos de habitação social, estes últimos mais condicionados pela questão dos custos.

Ainda quanto a estratégias de realojamento suportadas pela construção de bairros de habitação social, reconhece-se uma visão negativa destas principalmente quando associadas a bairros de grande dimensão. Regra geral, o processo físico de realojamento ao apresentar um carácter de emergência, não foi compatibilizado com processos de intervenção social e de acompanhamento das populações em mudança, necessariamente mais exigente em termos temporais. Guerra (1994:9) apresenta uma série de medidas que deveriam ter sido consideradas no contexto do realojamento que passaremos a descrever sucintamente: i) dispersão do realojamento pela cidade; ii) diversidade de soluções arquitetônicas e urbanísticas dos projetos; iii) standards

⁴⁶ No preâmbulo do Decreto Lei 163/93, que cria o PER, refere-se sem mais referências, que “complementarmente à resolução do problema habitacional, é oferecido aos municípios ou instituições de solidariedade social um programa alargado de inserção social das comunidades envolvidas, visando a criação de condições a uma plena integração destas populações”

⁴⁷ Este diploma surge em resposta ao elevado número de operações urbanas desregradas e previsível aumento das mesmas

urbanísticos idênticos a empreendimentos de venda livre; iv) conclusão dos espaços exteriores aquando do realojamento; v) participação dos futuros residentes em todo o processo de realojamento; vi) diversificação das modalidades de acesso à habitação. Infelizmente estas orientações não constituíram norma e vão sendo apontadas como respostas ao que se deveria ter feito.

Assim, no momento atual, os “bairro sociais” constituem um modelo a não repetir. Note-se a defesa da dispersão e do mix social e do combate à segregação urbana que remete para o arrendamento como resposta às carências habitacionais, sendo exemplo disto a implementação do Mercado Social de Arrendamento⁴⁸ e do Programa Reabilitar para Arrendar⁴⁹.

Relativamente aos territórios reconhecidos como vulneráveis, onde se inclui uma parte significativa dos bairros de habitação social, tendem-se a desenvolver intervenções sócio urbanísticas que visam em conjunto, ou isoladamente, a qualificação e reinserção urbana e o desenvolvimento de comunidades residentes. São exemplos: i) o programa BIP-ZIP, instrumento de política pública municipal (Lisboa) que visa dinamizar parcerias e pequenas intervenções locais em locais considerados bairros e zonas de intervenção prioritária, devido à existência de carências nas dimensões socioeconómicas e urbanísticas; ii) o URBAN, programa financiado por fundos comunitários que incidiu na regeneração económica e social de zonas urbanas desfavorecidas; iii) a Iniciativa Bairros Críticos, Programa Nacional, que teve por objetivo o desenvolvimento da qualificação de territórios urbanos, que apresentam fatores de vulnerabilidade crítica, através de intervenções sócio territoriais integradas.

2.3. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL

Em resposta aos objetivos do capítulo relativos à incidência do termo integração socioespacial nas políticas em Portugal, conclui-se que a integração socioespacial não assume primazia, mas é indiciada nas políticas públicas ou seja, a mesma é entendida como um princípio orientador nas áreas da habitação e no âmbito do ordenamento do território e urbanismo, nomeadamente através da dimensão social do planeamento

⁴⁸ O Mercado Social de Arrendamento é uma medida integrada no Programa de Emergência Social (2011) que visa suprir dificuldade de acesso à habitação através de arrendamento com valores abaixo do mercado normal

⁴⁹ O Programa Reabilitar para Arrendar apoia todos os agentes do setor da habitação, quer públicos, quer privados que pretendam reabilitar edificado habitacional destinado ao arrendamento condicionado

urbanístico explanada na legislação, não obstante serem inúmeros os exemplos da sua não concretização.

Na sequência da reflexão sobre a concretização da integração socioespacial no âmbito da promoção de programas de habitação social chama-se a atenção para quatro aspetos que consideramos especialmente relevantes:

Primeiro, o confronto entre dimensão social e dimensão económica presente no desenvolvimento urbano e no mercado imobiliário. A habitação social apresenta, regra geral, uma dimensão pouco lucrativa não se tornando apelativa à intervenção dos privados. Os custos controlados condicionam a qualidade construtiva, a localização do empreendimento e as soluções construtivas. Ainda assim, as políticas de realojamento têm apresentado uma resposta desproporcional entre provisão de alojamento (com maiores investimentos nesta área que também remetem para impactos mais visíveis) e as estratégias de inclusão social (processos que implicam uma intervenção a longo prazo e remetem para impactos com menor visibilidade) das populações a realojar.

Segundo, a desarticulação dos empreendimentos urbanos com a envolvente não é um exclusivo na conceção dos empreendimentos de habitação social, ou seja, é comum a vários programas e conjuntos urbanos. Admite-se que essa situação, no contexto português, poderá ser desvalorizada à luz do panorama territorial, abundante em loteamentos pontuais e dispersos, delineados tendo como prioridade a urbanização fácil assim como a rápida e lucrativa venda de imobiliário. Neste sentido, a desconexão dos conjuntos urbanos destinados a bairros sociais constitui apenas mais um exemplo de desarticulação das políticas de habitação e do ordenamento do território português e que justificará a pouca relevância que a questão da desarticulação urbana dos bairros sociais com a envolvente poderá ter junto da sociedade portuguesa, quando não remete para situações extremas de isolamento e periferização.

Terceiro, o tratamento diferenciado de i) territórios urbanos consolidados, com uma posição central nas redes urbanas e valorizados em termos históricos, culturais e de status socioeconómico e ii) territórios caracterizados por maior dispersão urbana, afastamento a zonas centrais e aos quais não se reconhecem valores patrimoniais, históricos, culturais, onde se incluem parte significativas do tecido da habitação social.

Note-se que o desejo de compactação e de contenção urbana e as eventuais estratégias prioritárias de atuação nos centros e áreas históricas colide com a necessidade de intervenção nos territórios de expansão e dispersão urbana. Esta

preocupação é suportada pelas distintas características das operações de intervenção num e noutro tipo de território, não em termos de conteúdo programático (se possuem características distintas remeterão obviamente para estratégias de intervenção diferentes por exemplo, nalguns casos será necessário priorizar a regeneração urbana e noutros poderá ser mais relevante apostar em ações de reurbanização), mas sim em termos de diferenciação nos recursos disponibilizados (financeiros, humanos) num e noutro caso.

Quarto, a residualização do setor da habitação social é fator determinante para a geração de situações de segregação socioespacial e de marginalização dos bairros de habitação social. Em Portugal, o setor da habitação social nunca proveu um acesso generalizado à habitação, tendo sido numa primeira fase, no período anterior à revolução de Abril, direcionado para o apoio a grupos sociais que se integravam no esquema corporativo e, posteriormente, restrito às famílias em situação de carência acentuada. Assim, os mais recentes destinatários da habitação social enquadram-se num retrato de desvantagem socioeconómica.

No âmbito do estudo empírico, a apresentar de seguida, serão considerados os aspetos anteriormente descritos, verificando-se, sempre que possível, se estes estão presentes nos vários contextos estudados. Adicionalmente, deve ter-se em atenção que as reflexões realizadas no âmbito deste capítulo fundamentam algumas das opções metodológicas desenvolvidas no estudo empírico (capítulo 3), nomeadamente: i) a valorização de uma análise geográfica multiescalar, que remete para realidades distintas que importa confrontar, e que será justificada entre outras questões pela hierarquia dos planos de ordenamento do território, pela generalidade das políticas que tendem a remeter para uma lógica do geral – nacional, para o particular – local e pela diferenciação de responsabilidades e papéis desempenhados por agentes de âmbito nacional, municipal e local; ii) a valorização da escolha para análise empírica de bairros destinados a realojamento, um caso generalizado da construção dos bairros de habitação social no final do século XX e que remete para situações particularmente graves de desigualdades socioespaciais e iii) a análise mais aprofundada das ações socio urbanísticas implementadas e previstas a nível local no caso concreto dos bairros de habitação social em análise, tendo-se verificado que as intenções de correção das fragilidades e problemas detetados nos bairros não remetem para estratégias de intervenção comuns ou para programas de âmbito nacional.

Capítulo 3. Estudo empírico: integração socioespacial de bairros de habitação social na AML

O presente capítulo surge como a aplicação à situação dos bairros de habitação social da AML, da problemática e da metodologia explicitadas e discutidas nas seções anteriores. Assim, é objetivo deste capítulo refletir sobre a integração socioespacial dos bairros de habitação social a três escalas de análise: Portugal, a AML e em de três bairros que se localizam no último território e que funcionam como casos de estudo.

Considerados os objetivos gerais da tese, transportaram-se as reflexões conceptuais e teóricas realizadas, para a estratégia metodológica a aplicar nos casos de estudo. Assim neste capítulo, e precedendo as análises e reflexões em torno dos resultados, retomam-se os elementos chave que sustentam o estudo empírico: objetivos, apresentação de fontes e metodologia a utilizar, revistos à luz do enquadramento teórico e desenvolvidos de forma mais detalhada, para que se compreenda claramente a estratégia utilizada para abordar os objetos concretos desta investigação. Estas tarefas remetem para uma síntese resultante do reconhecimento, sistematização e interpretação de conceitos e de reflexões em torno dos debates efetuados no capítulo 1, assim como de adaptação e ajustamento à informação disponível e às características dos casos de estudo.

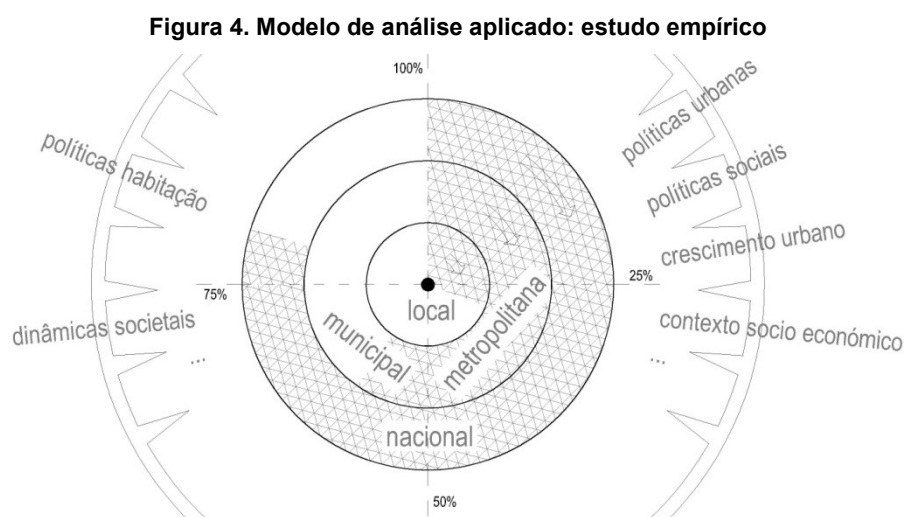
São objetivos, no âmbito da pesquisa aplicada e decorrentes do quadro de objetivos iniciais enunciado no final do capítulo 1 e, também, da análise dos instrumentos de política realizada no capítulo 2, explorar informação tendo em vista a obtenção de respostas às seguintes questões:

- i. Qual o lugar que os bairros sociais ocupam na rede urbana portuguesa⁵⁰ e que posições apresentam, considerando uma perspetiva em torno da integração socioespacial em múltiplos níveis (local, metropolitano/municipal e nacional)?
- ii. Os princípios de integração socioespacial expressos nos programas de habitação social e noutras políticas aplicáveis traduzem-se na efetiva integração socioespacial dos bairros?
- iii. Identificam-se sinais de evolução e alteração dos níveis de integração socioespacial desde a conceção dos bairros até ao momento atual, nomeadamente através do crescimento urbano?

⁵⁰ Por rede urbana referimo-nos ao sistema composto pelos aglomerados urbanos, suas relações de influência e infraestruturas urbanas no geral.

- iv. Que avaliação se pode fazer dos processos de intervenção decorridos, em curso e previstos para os territórios em análise, no que se refere à melhoria da sua integração socioespacial?

Nas análises prosseguidas destacam-se múltiplas dimensões de leitura da integração socioespacial considerando-se para tal 3 escalas geográficas de análise: nacional, metropolitana/municipal e local (bairro). Em cada uma destas escalas procedeu-se à avaliação de questões distintas, reconhecendo-se no entanto aspetos estruturais que afetam a integração socioespacial. Note-se que no âmbito local (bairro) são mais visíveis as repercussões diretas de políticas e estratégias nacionais e regionais nos modos e qualidade de vida das populações. Assim, um mesmo território poderá apresentar diferentes níveis de integração socioespacial nas diferentes escalas, conforme se procura esquematizar na Figura 4.



Fonte: Elaboração da autora.

3.1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nas análises realizadas apresenta-se, numa primeira fase, uma visão da habitação social a nível nacional, seguida de uma abordagem no contexto da AML e dos seus municípios e, finalmente, de um enfoque a nível local considerando-se para tal três bairros de habitação social localizados em concelhos distintos da AML. Ou seja, o objeto de estudo é, progressivamente, alvo de exame em diferentes escalas geográficas: nacional, metropolitana / municipal e local (bairro).

Opta-se por destacar a área metropolitana de Lisboa (AML), pois conforme indicia uma avaliação absoluta do fenómeno da habitação social em Portugal, este apresenta maior visibilidade nas áreas metropolitanas, onde a concentração e a pressão demográfica foram e continuam a ser mais acentuadas, tal como as necessidades de

realojamento da população (um dos objetivos principais das políticas públicas de habitação social nas últimas 4 décadas).

O enfoque na AML é ainda justificado pelo número de fogos de habitação social e pela dimensão dos “bairros sociais” em função do número de alojamentos e famílias, registando valores bem mais expressivos do que noutras regiões do país. Adicionalmente, a prevalência e diversidade das estratégias de promoção de habitação a custos controlados nas áreas metropolitanas, possibilita uma mais ampla discussão e reflexão em torno destes fenómenos, permitindo a sua leitura enquanto processo. Refira-se ainda que a disponibilidade de informação foi outro elemento a considerar aquando da opção de estudo da AML.

A nível local consideraram-se três bairros para que fosse possível proceder-se a análises comparativas. Os bairros possuem grande dimensão, foram construídos no mesmo período temporal, num quadro político idêntico e tiveram por objetivo o realojamento de populações residentes em condições precárias.

O material utilizado neste estudo tem sobretudo origem em dados recolhidos no âmbito do projeto REHURB - Realojamento e regeneração urbana⁵¹, financiado pela FCT (PTDC/CS-GEO/108610/2008), tendo a autora da presente tese de mestrado feito parte da equipa de investigação. Foram ainda observadas estatísticas oficiais, nomeadamente disponibilizadas pelo INE, assim como realizadas análises extensivas das políticas de habitação e dos casos de estudo, considerando os objetivos definidos para a investigação aplicada, no âmbito do presente estudo.

No âmbito das fontes provenientes do projeto REHURB destaca-se a seguinte informação:

- Uma extensa base de dados com informação de caracterização da dimensão física e urbanística, demográfica, social, institucional e financeira dos bairros de habitação social em Portugal construída na sequência de pedidos de informação realizados junto de uma amostra de 75 municípios na sequência do estabelecimento de critérios de seleção de municípios (apresentados no anexo 1) localizados nas regiões com maior concentração de habitação social e com maior expressão de bairros de habitação social em números absolutos e por dimensão. A cada um destes municípios foi solicitado o preenchimento de uma ficha de caracterização de bairro

⁵¹ O projeto de investigação teve como principal objetivo aprofundar o estudo da habitação social e dos grandes bairros sociais e das suas problemáticas a nível nacional, procurando identificar e sistematizar fatores críticos de sucesso e de desvalorização destes espaços. Procurou-se refletir sobre os processos de realojamento implementados e discutir diferentes tipos de intervenções para os denominados bairros sociais. <http://projectorehurb.wix.com/habitacao>.

(disponibilizada no anexo 2) por cada bairro existente no município. Estas tarefas foram justificadas pela inexistência de informação desagregada por bairro nas estatísticas oficiais.

- Informação extensa e diversa decorrente de análise intensiva realizada em três bairros constituídos como casos de estudo (ver anexo 3 em que se descrevem os critérios de seleção destes). Em cada um destes bairros foi aplicado a uma amostra da população residente um “Inquérito de opinião aos residentes”⁵² (anexo 4) e um “Inquérito sobre a utilização do espaço público do bairro” (anexo 5). Além disso, no quadro da observação direta de terreno implementaram-se metodologias diversas de recolha de informação (conversas informais e entrevistas não estruturadas à população e aos dirigentes associativos, levantamento fotográfico, participação em encontros de grupos comunitários, observação participante), o que permitiu aprofundar o conhecimento relativo aos casos de estudos. Os três bairros e seus habitantes são caracterizados sumariamente com base na informação recolhida, que foi sistematizada em fichas de enquadramento. Assim, apresenta-se como anexo 6 a “Ficha de caracterização do Bairro 1: Casal dos Machados”, como anexo 7 a “Ficha de caracterização do Bairro 2: Pátio dos Cavaleiros” e como anexo 8 a “Ficha de caracterização do Bairro 3: Terraços da Ponte”. A estrutura de apresentação e conteúdo de informação são semelhantes nas três fichas, sendo que a diversidade de fontes e os diferentes modos de disponibilização da informação implicaram um trabalho de harmonização. Note-se ainda a existência de dados não coincidentes quando se considera a mesma temática mas fontes distintas, nomeadamente dados referentes à população residente, recolhidos nos censos, obtidos através das câmaras municipais ou através de aplicação de inquérito à amostra de residentes. As inconsistências de dados são decorrentes dos diversos métodos de recolha de informação e da aplicação em diferentes momentos temporais, mas de uma forma geral não revelam situações contraditórias. Note-se que, nas análises comparativas, se procurou confrontar dados com a mesma proveniência.

Entre as estatísticas oficiais destaca-se a informação mais recente relativa à habitação social, proveniente do Inquérito à Caracterização da Habitação Social (ICHS) promovida pelo INE em colaboração com o IHRU em 2009, 2011 e 2012, assim como dados variados dos censos 2011. Esta informação permitiu realizar uma

⁵² O inquérito incide sobre a caracterização geral do inquirido, do agregado familiar co-residente, os seus percursos residenciais, alojamento e regime de propriedade, perceções relativamente ao processo de realojamento, satisfação residencial, participação pública e pertença a associações locais, quotidiano e relações de vizinhança, perceções de estigmatização e rendimento e taxas de esforço com a habitação.

caracterização geral do parque de habitação social em Portugal e colmatar algumas lacunas na base de dados de caracterização dos bairros⁵³.

Quanto às análises com uma dimensão cartográfica e territorial, refira-se que parte foram realizadas através do recurso aos dados dos censos 2011, tendo sido referenciadas as divisões administrativas vigentes aquando da implementação dos censos. Assim, e ainda que as freguesias portuguesas tenham sido alvo recente de reorganização administrativa do território (na sequência da implementação da Lei 11-A/2013 de 28 de janeiro), importa esclarecer que no âmbito deste diagnóstico optou-se por manter a referência aos limites administrativos antigos. Esta opção facilita a georreferenciação dos dados estatísticos e permite construir um “retrato” mais pormenorizado pois as divisões administrativas antigas possuem, na larguíssima maioria dos casos, áreas de menor dimensão do que as freguesias atuais.

No estudo de base empírica, o trabalho foi desenvolvido em 3 fases que se traduziram em objetivos e estratégias independentes, não obstante a interpretação conjunta a que foram sujeitas. Os 3 momentos permitiram uma progressiva aproximação de escala, numa lógica do geral para o particular e de abordagem multiescalar. No Quadro 8 encontram-se sintetizadas as principais fases e objetivos a executar em cada uma das fases.

Quadro 8. Principais fases e objetivos do estudo empírico

Fase		Objeto de estudo	Objetivos
Análise extensiva	A	Bairros de habitação social em Portugal	A.1. Identificação e caracterização geral dos bairros de habitação social em Portugal; A.2. Retrato evolutivo do parque de habitação social;
	B	Bairros de habitação social nos municípios da AML	B.1. Identificação e caracterização geral dos bairros sociais de habitação social na AML; B.2. Caracterização dos bairros quanto à integração urbana; B.3. Confronto da integração socioespacial dos bairros com as políticas de habitação social;
Análise intensiva	C	Três bairros de habitação social	C.1. Caracterização dos três bairros; C.2. Análise detalhada da integração socioespacial C.3. Evolução histórica da integração socioespacial na malha urbana envolvente; C.4. Análise dos instrumentos e estratégias com incidência nos bairros: impactos na integração socioespacial

Fonte: Elaboração da autora.

Apresentam-se de seguida, para cada uma das fases as tarefas previstas, as principais fontes e procedimentos prosseguidos assim como a fundamentação e

⁵³ Verificaram-se diversas lacunas na informação respeitante à caracterização da população residente nos bairros. Sempre que possível esta foi colmatada através de recurso a informação diversa recolhida no âmbito dos censos 2011 disponibilizada por subsecção estatística.

limitações dos mesmos. Note-se, no entanto, que a descrição em torno dos métodos prosseguidos, nalguns casos (e.g. Análise detalhada da integração socioespacial: 3.4.2.), é aprofundada nas subsecções respeitantes à apresentação dos resultados ou, quando extensa, em anexo de forma a facilitar a divulgação e leitura dos resultados.

Na primeira fase, respeitante à caracterização do parque de habitação social a nível nacional, recorreu-se essencialmente a informação proveniente do Inquérito à Caracterização da Habitação Social, doravante referido como ICHS. Procedeu-se ainda a confronto entre a expressão destes dados com o parque de habitação familiar clássico (INE, Censos 2011). Sempre que possível e pertinente ainda que se considere a informação a nível nacional e a nível regional, destaca-se a situação da AML. Nalguns casos, optou-se por cartografar a informação para facilitar a compreensão da espacialização do fenómeno. A informação disponibilizada refere-se essencialmente à constituição física do parque de habitação social (fogos, edifícios e bairros) e elementos sobre a gestão do edificado (dados sobre a idade dos edifícios, obras de intervenção, receitas e encargos, regime de propriedade) e não foca a população residente neste tipo de alojamento. As entidades responsáveis pela recolha da informação em relatório específico (IHRU, 2009) descrevem algumas inconsistências e fragilidades dos dados decorrentes do inquérito de caracterização à habitação social, que são extensíveis aos dados recolhidos no âmbito do REHURB, nomeadamente no que se refere à inexistência de informação sistematizada por parte das entidades inquiridas, uma vez que esta se encontra dispersa por vários organismos e serviços, detetando-se também modelos distintos de gestão do parque habitacional que requerem dados organizados de diferentes maneiras.

Nesta caracterização considerou-se ainda a literatura disponível sobre a habitação social e o desenvolvimento urbano em Portugal tendo em vista a apresentação de uma descrição analítica e compreensiva da distribuição espacial da habitação social.

Na segunda fase prosseguiu-se a análise extensiva dos bairros de habitação social mas à escala metropolitana e municipal. Para tal utilizaram-se principalmente dados provenientes do projeto REHURB, designadamente aqueles que foram recolhidos junto das autarquias, que estão desagregados por bairro e são pertinentes para responder às questões da tese, pelo que foram tratados especificamente com esse propósito. Note-se que na informação recolhida junto das câmaras e entidades gestoras do parque de habitação social as lacunas de informação incidem essencialmente sobre a dimensão social, tendo sido mais fácil obter dados

sistematizados relativos à componente arquitetónica e urbanística e de gestão financeira do parque.

Listados e identificados os bairros de habitação social procedeu-se à sua georreferenciação num sistema de informação geográfica (SIG). Neste exercício foram considerados os limites administrativos vigentes em 2011 e os ortofotomapas disponibilizados através do resource center (World Imagery Map Service)⁵⁴. Estes procedimentos tiveram 3 objetivos principais:

a) analisar os bairros quanto à integração socioespacial. A estratégia de análise assente em duas escalas de análise e tendo essencialmente por base elementos cartográficos (ortofotomapas, limites administrativos) e dados gerais das freguesias como a densidade populacional permitiu uma avaliação da integração à escala da AML e do município, bem como a identificação de situações de segregação e fragmentação urbana de forma expedita (ver descrição com maior profundidade no anexo 9 e no ponto 3.3. do presente estudo).

b) confrontar os níveis de integração socioespacial dos bairros com os programas de promoção de habitação social que lhes deram origem⁵⁵. Para tal foram consideradas as orientações definidas no âmbito das principais políticas de habitação e programas de habitação social (focadas no capítulo 2) e a localização e integração socioespacial dos bairros.

Apontam-se desde já diversas limitações desta análise a nível metropolitano e municipal. Note-se que os limites administrativos das freguesias e dos municípios sofreram alterações nas últimas décadas e que o recurso a informação associada a determinada unidade territorial, por exemplo quando nos referimos a densidades urbanas e processos de crescimento urbano, não descreve a realidade da expansão e crescimento urbano que ocorreram com reduzida relação de dependência com os limites administrativos, principalmente nos períodos temporais mais recentes.

Numa análise da continuidade urbana à escala local através da análise dos ortofotomapas não são contemplados aspetos tão relevantes como a existência de transportes públicos, a imagem e soluções construtivas do edificado ou ainda a qualidade das ligações viárias e pedonais entre bairro e envolvente. O

⁵⁴ Este serviço disponibiliza contributos de diversas entidades que capturam imagens satélite. As imagens de Portugal resultam de contributos do Instituto Geográfico Português (datas 2004 – 2009) e do GeoEye (2000-2011). http://help.arcgis.com/en/communitymaps/pdf/WorldImageryMap_Contributors.pdf

⁵⁵ A cada bairro social inscrito na base de dados encontra-se associado o ano de construção e os programas e entidades que promoveram a sua construção. Nos casos em que a informação não foi fornecida na totalidade procedeu-se à sua colmatação, sempre que possível.

aprofundamento deste tipo de indicação implica necessariamente uma observação *in situ*. As referidas limitações desta análise mais extensa à escala metropolitana e municipal, justificaram a ampliação dos estudos a uma escala local (bairro).

A terceira fase constituiu-se como uma análise intensiva incidente sobre três grandes bairros de habitação social. Conforme referido, a escolha dos bairros é coincidente com os casos de estudo do projeto REHURB e justificada pelos critérios de seleção dos bairros do projeto (anexo 3), incidentes na diversidade de situações que representam, na sua dimensão e nalgumas características chaves em comum: data de construção, objetivos da promoção da edificação. Adicionalmente, estes territórios são privilegiados pela facilidade de recurso a informação diversa e extensa em virtude de terem constituído casos de estudo de investigação do projeto REHURB.

Considera-se que a questão da integração socioespacial é mais relevante no contexto de conjuntos habitacionais de alguma dimensão e dotados de unidade morfológica. Deste modo, os critérios de definição de grande bairro prosseguem os raciocínios definidos no âmbito do REHURB (Cf. Anexo 3), pelo que se estabeleceu que a nível nacional os bairros com mais de 900 habitantes constituem unidades de grande dimensão.

Para cada uma destas áreas em estudo é apresentada uma caracterização geral através da realização de enquadramento territorial, enquadramento histórico, caracterização física e funcional o bairro, apresentação de elementos referentes à gestão e estratégias de intervenção socio urbanísticas no bairro e características sociodemográficas e percepções dos residentes.

Nesta fase, após apresentação breve dos bairros, analisam-se:

- A) a integração socioespacial (subsecção 3.4.2.);
- B) a evolução histórica da integração socioespacial na malha urbana envolvente (subsecção 3.4.3.);
- C) Os instrumentos e estratégias com incidência nos bairros: impactos na integração socioespacial (subsecção 3.4.4.).

(A) Na estratégia de avaliação da integração socioespacial dos bairros foram consideradas quatro dimensões analíticas: física, funcional, relacional e imagética/simbólica, adaptados de Ruiz-Tagle (2013)⁵⁶. Tendo por inspiração o conjunto de indicadores apresentados na matriz de avaliação da integração socioespacial, classificaram-se os bairros quanto à integração socioespacial à escala

⁵⁶ A este propósito, ver capítulo 1 desta dissertação.

local considerando-se o mesmo conjunto de indicadores e o mesmo processo para os três bairros (anexo 11). Neste exercício, procurou-se identificar lacunas para mais facilmente as compreender, em detrimento de uma descrição exaustiva de situações. Ademais, tendo por recurso as análises a nível local e as anteriormente realizadas a nível metropolitano/municipal e nacional, reflete-se sobre a integração socioespacial dos bairros numa perspetiva multiescalar.

(B) Para cada um dos bairros foi analisada a evolução da sua integração na estrutura urbana em diferentes momentos temporais. Para tal recorreu-se a informação cartográfica presente nas cartas militares produzidas pelo Instituto Geográfico do Exército e imagens satélite disponibilizadas através do Google Earth.

(C) Para cada um dos casos de estudo consideraram-se as estratégias de intervenção que tiveram por alvo aquele território assim como intenções futuras quanto à implementação de programas de ação, políticas, etc. Foi dado especial destaque às estratégias de âmbito urbanístico através da análise de Instrumentos de Gestão Territorial, com especial destaque para o PDM aplicável. Considerando a situação em termos de integração socioespacial procurou-se verificar se as perspetivas futuras de atuação nestes territórios poderão contrariar ou reforçar essa situação.

3.2. HABITAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL

Em 2011, existiam em Portugal 2089 bairros de habitação social o que corresponde a um aumento de 8% destes bairros relativamente à situação de 2009 (1938 bairros), de acordo com dados do INE (Quadro A.1 em anexo). Esta variação é bastante distinta entre regiões, sendo que apenas nas duas Regiões Autônomas se registam valores superiores à taxa de crescimento nacional. Na região autónoma da Madeira, o número de bairros duplicou em 2 anos e nos Açores assistiu-se a um aumento de 12% nos fogos. Nas restantes NUTS II registam-se taxas de variação do número de bairros bastante reduzidas ou mesmo negativas (caso do Algarve). Esta situação decorre da menor promoção de habitação social associada a processos de alienação do património existente e, também, à mudança de residentes para construções novas localizadas fora dos bairros, o que remete necessariamente para um menor número de bairros ditos sociais.

A evolução do número de fogos e de edifícios de habitação social entre 2009, 2011 e 2012 (Quadro A.2 em anexo) confirmam o momento de estagnação e desinvestimento no parque de habitação pública em Portugal, conforme referido na literatura específica. Denota-se uma distribuição territorial do parque de habitação social (bairros, edifícios

e fogos) distinta nas diversas regiões do país, sendo de destacar a concentração dos bairros de habitação social na região norte (33%), seguida da região de Lisboa (19%), o que decorre da incidência mais significativa dos programas de promoção de habitação social nas maiores metrópoles do país.

Se a percentagem de bairros é especialmente expressiva na região norte (33% do total de bairros), já a de edifícios e de fogos é mais evidente na região de Lisboa (38% e 44%). Assim, o protagonismo da habitação social em termos geográficos é associado às áreas metropolitanas. Em 2012, mais de 70% dos fogos e mais de 45% dos edifícios de habitação social do país localizavam-se nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (Figura A.1 em anexo), sendo estes valores claramente superiores às percentagens correspondentes ao total de fogos (39%) e edifícios (aproximadamente 24%) identificados no conjunto destes espaços no Censo de 2011. Adicionalmente, em 2011, do total de bairros sociais, 37,8% situam-se nas áreas metropolitanas.

Atualizando os valores apresentados por Carreiras et al. (2011) indicativos da dimensão dos bairros de habitação social e referentes ao ano de 2009, para os valores de 2011, verifica-se que a dimensão média dos bairros em função do número de fogos continua a ser de 60 unidades (Quadro 9). Note-se, no entanto, que neste valor é considerada a totalidade dos fogos de habitação social estejam ou inseridos em bairros de habitação social.

As evidências de existência de uma situação de concentração no parque de habitação social, expressas na maior dimensão dos edifícios quanto ao número de fogos e famílias residentes, são mais claras quando em confronto com a situação geral do parque de habitação familiar clássica. A situação de compactação⁵⁷ relativa dos fogos por edifícios de habitação social é mais expressiva na região do Norte (9 fogos/edifício) sendo os valores a nível nacional 5 fogos/edifícios e na totalidade do parque de habitação familiar clássica 1,7 fogos por edifício. Relativamente à dimensão dos bairros quanto ao número de fogos, Lisboa (134) mais do que duplica o valor verificado a nível nacional.

⁵⁷ Entendemos que a maior dimensão dos edifícios em função do número de fogos no parque de habitação social remete para uma situação de compactação.

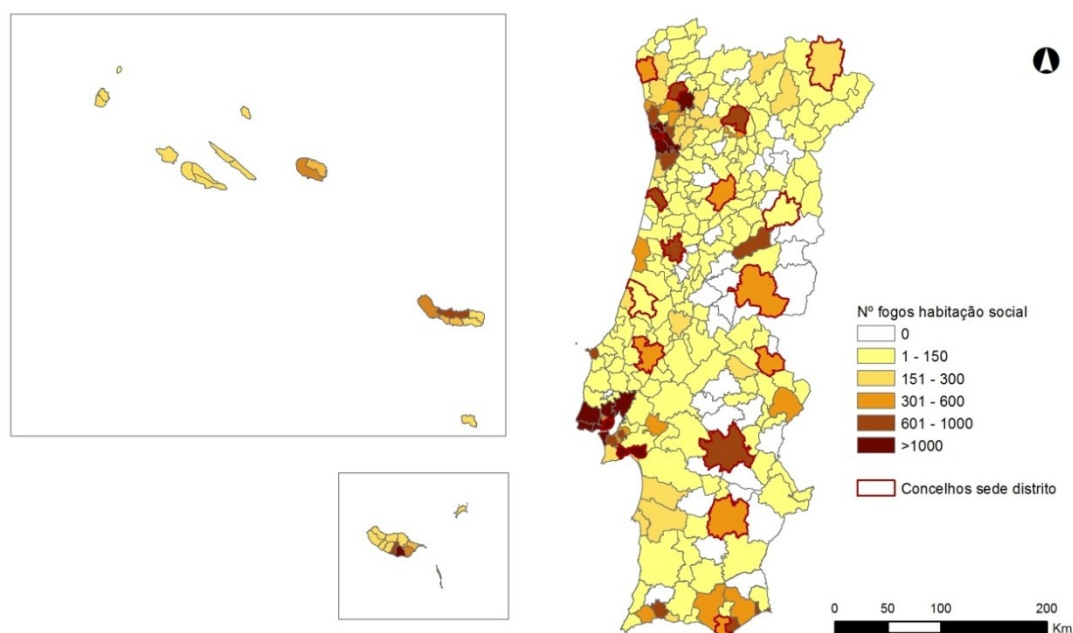
Quadro 9. Nº de fogos de habitação social por bairros e por edifícios nas várias NUT II e fogos por edifícios de habitação familiar clássica, 2011

	Parque de habitação social		Habitação familiar clássica
	Fogos/bairros	Fogos/edifícios	Fogos/edifícios
NUT II - Norte	60,0	8,9	1,5
NUT II - Centro	22,2	2,7	1,3
NUT II - Lisboa	134,3	5,7	3,3
NUT II - Alentejo	22,2	1,7	1,2
NUT II - Algarve	31,6	3,5	1,9
NUT II - R. A. Açores	13,2	1,0	1,1
NUT II - R. A. Madeira	49,8	3,0	1,4
Portugal	56,8	4,7	1,7

Fonte: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social, 2011.

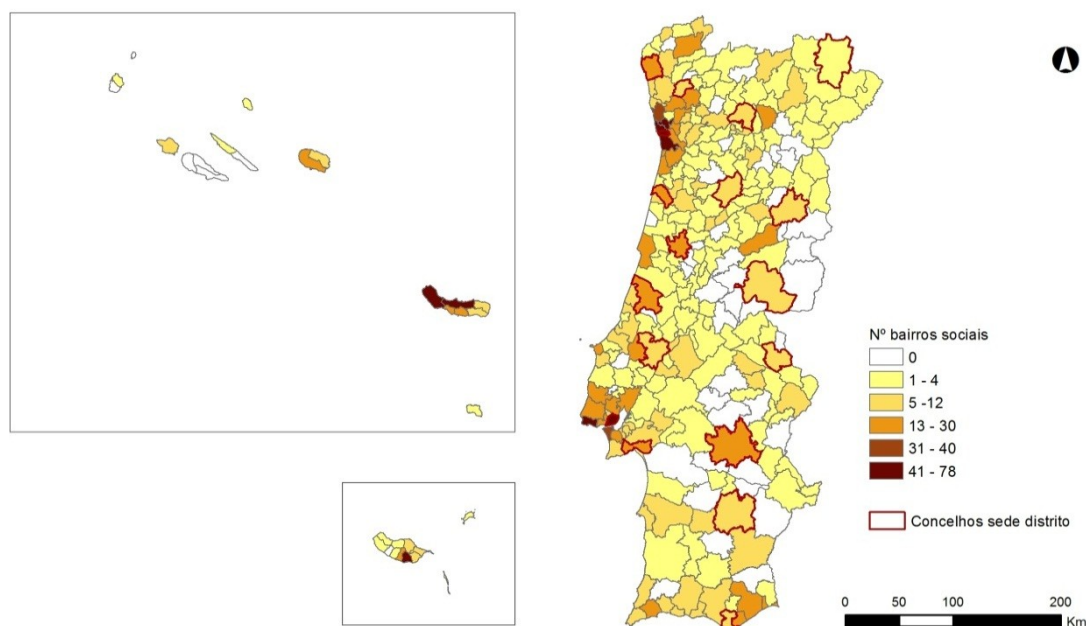
No Quadro A. 3 em anexo, onde se destacam as áreas metropolitanas face ao restante território nacional, confirmam-se os indícios de maior compactação dos fogos em edifícios de habitação social nas áreas metropolitanas e no parque de habitação social. A apresentação georreferenciada do número de fogos e de bairros de habitação social por município (respetivamente Figura 5 e Figura 6) confirma e evidencia o destaque das áreas metropolitanas mas igualmente de algumas cidades médias (Coimbra, Évora, Covilhã, Guimarães, Vila Real, Ponta Delgada e Funchal, designadamente) no que se refere à presença de habitação social.

Figura 5. Números de fogos de habitação social por município, 2011



Fonte: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social, 2011.

Figura 6. Número de bairros de habitação social por município, 2011



Fonte: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social, 2011.

Numa análise de confronto entre habitação social e a totalidade do parque habitacional, verifica-se que a habitação pública representa a nível nacional cerca de 2% dos alojamentos clássicos e aproximadamente 0,7% dos edifícios. Na AML, os alojamentos de habitação social constituem 3,5% do total de alojamentos familiares clássicos e os edifícios do parque de habitação social são 2% do total de edifícios do parque habitacional familiar clássico (Quadro A. 3).

Apesar dos valores reduzidos, entende-se que este parque habitacional, ainda que residual, continua a manter um importante significado social, económico e político e que adquire maior relevância em contextos de crise económica e maior expressão de carências habitacionais, exposta, por exemplo, no número de casos registados de pedidos de habitação às autarquias e ao IHRU. Em 2011, esse valor ascendia a 42000 pedidos, tendo-se mesmo verificado um aumento geral dos pedidos entre 2009 e 2011 e de forma mais expressiva na região da Madeira, Lisboa e Algarve (Quadro A. 5).

Estes dados tornam-se especialmente preocupantes quando confrontados com a tendência de decréscimo da oferta de habitação pública, as dificuldades de gestão e de conservação deste parque e a redução muito significativa dos apoios do estado à habitação (bonificações de juros no crédito à habitação, promoção de programas de realojamento, incentivos ao arrendamento, subsídios de renda da habitação social) (IHRU, 2015a).

Quanto ao regime de propriedade, em apenas 3 anos verificou-se um decréscimo de 5% do número de edifícios que constituem propriedade total dos municípios ou de outras entidades públicas (Quadro A. 4 em anexo), o que confirma a implementação do processo de alienação do parque de habitação social. A taxa de variação neste tipo de propriedade apenas se revelou positiva nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira (provavelmente decorrente do aumento recente do parque de habitação social), onde a política de habitação é autónoma. Note-se que esta alteração remete para problemas novos, nomeadamente referentes à gestão dos condomínios mistos, que envolvem os municípios e proprietários privados.

Outros dados que focaremos brevemente, considerando três temáticas, expressam as dificuldades e incoerências na gestão do parque de habitação social.

A primeira relativa ao destino e reduzida oferta de fogos de habitação social. Os fogos, na sua quase totalidade (95,5 %), encontram-se ocupados em regime de arrendamento, estando os restantes vagos (4,1%) ou ocupados ilegalmente (0,4%) (INE, 2013), pelo que a satisfação dos pedidos de habitação não poderá ser resolvida através da oferta disponível de alojamentos públicos⁵⁸;

A segunda remete para a sustentabilidade financeira do parque de habitação social. Não obstante os discursos em torno da insustentabilidade da habitação pública regista-se, em 2012, um saldo positivo expresso na relação entre receitas: “81 milhões de euros (81,9% resultante da cobrança de rendas e 18,1% da venda de fogos” e despesas: 57 milhões de euros (84,3% com obras de conservação e reabilitação e 15,7% relativos a encargos fixos⁵⁹” (INE, 2013);

Finalmente, a terceira respeita às necessidades de conservação e manutenção do parque habitacional que se preveem avultadas. Em 2009, uma percentagem superior a 50% dos fogos de habitação social em Portugal possuía mais de 25 anos e o nível de intervenção no parque tem-se mantido relativamente reduzido. Note-se que, em 2009, 10% dos edifícios e 6% dos fogos foram objeto de obras de conservação e reabilitação e em 2012 esses valores baixaram (9% edifícios e 4,4% dos fogos foram alvo das referidas obras).

No âmbito da elaboração da Estratégia Nacional para a Habitação, conforme Resolução do Conselho de Ministros nº 48/2015 de 15 de julho, é verificada a

⁵⁸ Nesta questão importará ainda ter em atenção o desajuste geográfico entre oferta e procura habitacional ou seja se existe coincidência entre a localização geográfica dos pedidos de habitação e os fogos vagos.

⁵⁹ Seguros, condomínios, consumos de eletricidade, água e outros.

insuficiência da habitação de baixos custos face às carências habitacionais. No conjunto de medidas diretamente relacionadas com a habitação de pública é evidenciada a necessidade de conservação e manutenção do parque existente e de garantir a corresponsabilidade dos arrendatários nessa tarefa, e secundarizada a necessidade de promoção de novos fogos⁶⁰. A resolução das carências mais prementes parece assim remeter para a modernização do sistema de gestão do parque de habitação existente (a manter e a conservar), para medidas de reabilitação de áreas urbanas carenciadas e para uma maior dinamização do regime de renda apoiada.

Nesta análise de carácter mais quantitativo a nível nacional retém-se o destaque dos municípios das áreas metropolitanas na generalidade dos valores absolutos e relativos do parque de habitação social e o desinvestimento neste sector.

Por outro lado, no âmbito destas análises reconhecem-se limitações decorrentes da inexistência de dados desagregados por bairros de habitação social o que dificulta uma caracterização do parque habitacional por bairro. Esta questão justificou a recolha de informação específica sobre os bairros no âmbito do projeto REHURB, a partir do ano de 2010. Assim apresenta-se uma síntese da recolha efetuada através da solicitação do preenchimento de fichas de caracterização dos bairros por município (Figura 7), amostra que será usada nas próximas análises.

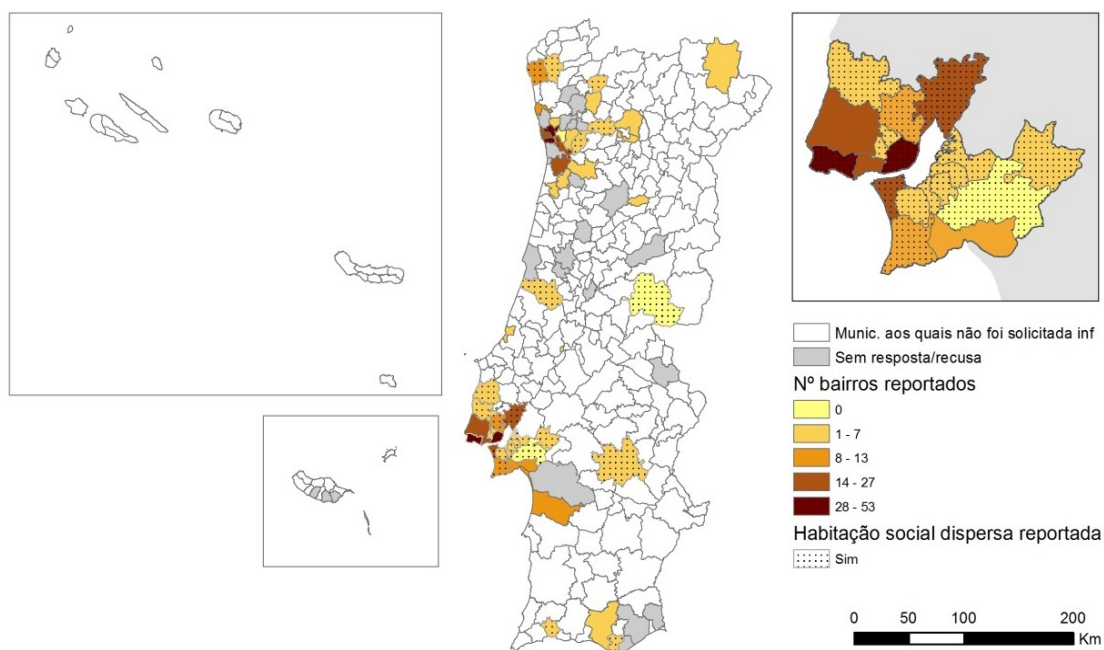
Foi solicitada informação a 75 municípios⁶¹, tendo 50 respondido com o preenchimento da fichas ou com a informação de que não possuíam bairros sociais localizados no município. No total, foram reportados 493 bairros, 237 dos quais na AML e 187 na AMP. Nalguns casos, os municípios indicam apenas os bairros com habitação a custos controlados dos quais são proprietários, não apresentando a habitação que é propriedade de organismos da administração central (IHRU, Segurança Social). Noutros, os municípios revelaram impossibilidade de resposta devido à inexistência de recursos humanos e à não sistematização de informação. Note-se que foi principalmente ao nível da caracterização socioeconómica da população residente nos bairros que se verificaram maiores lacunas na informação. Por último, nos campos de preenchimento mais diretamente relacionados com a gestão do parque habitacional

⁶⁰ Note-se que no mesmo diploma é definida como meta a alcançar para o ano de 2021 o aumento dos fogos de habitação social em 4000 unidades, claramente reduzido perante o elevado número de pedidos de habitação

⁶¹ Estes municípios localizam-se nas regiões com maior concentração de habitação social ou têm associados bairros de habitação social de maior dimensão, em função do número de fogos por bairro e do número de fogos por edifício. Consultar o anexo 1 onde se apresentam os critérios de seleção dos municípios com maior pormenor.

(associados às rendas) e com a caracterização física do edificado, verificou-se maior consistência na informação disponibilizada.

Figura 7. Número de bairros de habitação social reportados por município em Portugal



Fonte: REHURB, elaboração da autora.

Para o total de 18 municípios que compõem a AML obteve-se indicação da existência de 237 bairros, sendo Palmela o único município sem bairros e Lisboa o que possui maior número de bairros (53), seguido de Cascais (40) e Vila Franca de Xira (26). Apenas 3 dos municípios da AML reportaram a inexistência de habitação social dispersa.

3.3. BAIRROS DE HABITAÇÃO SOCIAL NA AML

Considerando-se o universo de 237 bairros sociais localizados na AML (informação recolhida no âmbito do projeto REHURB), verifica-se uma dimensão média de 648 habitantes, de 19 edifícios e de 198 alojamentos por bairro o que remete para índices de compactação superiores aos contabilizados na sequência da análise dos dados do INE e que estarão eventualmente mais próximos da realidade uma vez que nestas ponderações não estão a ser considerados os alojamentos de habitação social dispersa.

Para esta amostra de bairros, foi elaborada uma análise exploratória que procurou identificar padrões de integração socioespacial dos bairros no contexto metropolitano e municipal (considerando-se escalas de integração municipal e local) e percecionar eventuais relações entre as tipologias identificadas e os principais programas de

habitação social. Estas análises foram muito direcionadas para uma perspetiva espacial do fenómeno.

3.3.1. Classificação bairros da AML quanto à integração socioespacial

Nesta secção prossegue-se a análise de situações de integração dos bairros, considerando-se a existência de indícios de segregação e de descontinuidade urbana. Assim, foram consideradas duas escalas de análise. Uma primeira, que designamos por municipal, incide sobre a localização do bairro à escala concelhia considerando-se para tal 3 fatores: a) localização do bairro face aos limites administrativos do município em que este se insere; b) classificação do solo no qual o bairro se encontra implantado segundo o PDM aplicável; c) densidade populacional da freguesia em que o bairro se localiza. A segunda, denominada de escala local, foca a estrutura urbana em que os bairros se inserem, procurando analisar características dessa malha urbana e situações de (des)continuidade urbana do bairro face à envolvente. (ver descrição com maior profundidade no anexo 9).

Para cada bairro foi indicada a prevalência de uma de três condições no âmbito das duas escalas: 1) tendência de integração, 2) tendência de não integração ou 3) dados não conclusivos. Do confronto entre as duas escalas foram definidas quatro tipologias de localização dos bairros relativamente à integração socioespacial (conforme o Quadro 10). Neste confronto considera-se que o bairro está integrado quando a tendência de integração ocorre simultaneamente à escala local e municipal. Pelo contrário, indica-se uma situação de segregação quando não se verifica situação de integração nem à escala local nem à municipal. Como situações intermédias denominam-se de bairros micro segregados, aqueles que apresentando uma tendência para a integração à escala municipal ou macro apresentem lacunas à escala local, por exemplo bairros localizados na proximidade da sede do concelho mas que não estão integrados na malha urbana envolvente. Finalmente, os bairros que apresentam indícios de integração à escala local mas que à escala macro remetem para situações de não integração são classificados como bairros integrados em unidade urbana segregada.

Perante a metodologia apresentada e tendo por amostra os 237 bairros verifica-se, à escala municipal, um predomínio da tendência para a integração (202 bairros), sendo 32 os bairros classificados como não integrados e 3 com informação inconclusiva. À micro escala a variabilidade de situações é superior. Do total de bairros, 95 relevam maior tendência para integração, 37 uma menor tendência para integração e 105 apresentam resultados não conclusivos (ver anexo 10), decorrentes da localização dos

bairros em territórios em que são, simultaneamente visíveis aspetos associados à continuidade e à descontinuidade urbana não permitindo uma classificação inequívoca.

Quadro 10. Tipologia de bairros quanto à integração socioespacial no contexto metropolitano e municipal (escalas de integração municipal e local)

	Integração Escala Local (micro escala)	Integração Escala municipal (macro escala)	Descrição
Tipo I	✓	✓	Bairro integrado
Tipo II	X	✓	Bairro micro segregado
Tipo III	✓	X	Bairro integrado em unidade urbana segregada
Tipo IV	X	X	Bairro segregado
	Sem inf.	X	Tendência não integração à macro escala
	Sem inf.	✓	Tendência integração à macro escala
	Sem inf.	Sem inf.	Dados inconclusivos

Fonte: Elaboração da autora.

Quanto à diferenciação de resultados nos dois níveis, importa considerar que porventura à escala municipal os indicadores previstos se revelam mais generosos quanto à classificação da integração socioespacial do que o avançado à escala local. Assim, a análise realizada remete para situações de não integração quando se identifica para o bairro, tendo em conta o conjunto de informação disponível, uma situação maioritária de não integração.

Num confronto das duas escalas, verifica-se uma tendência para a integração em 87 bairros, notando-se ainda a existência de 86 bairros que revelam tendência de integração à escala municipal e para os quais não existem dados conclusivos à escala local. Nos resultados incidentes sobre a não integração socioespacial estão incluídos 61 bairros (29 tipo II – micro segregação, 8 tipo III - integração em unidade urbana segregada, 8 tipo IV - segregação e 16 com tendência para não integração à macro escala), conforme a Figura 8.

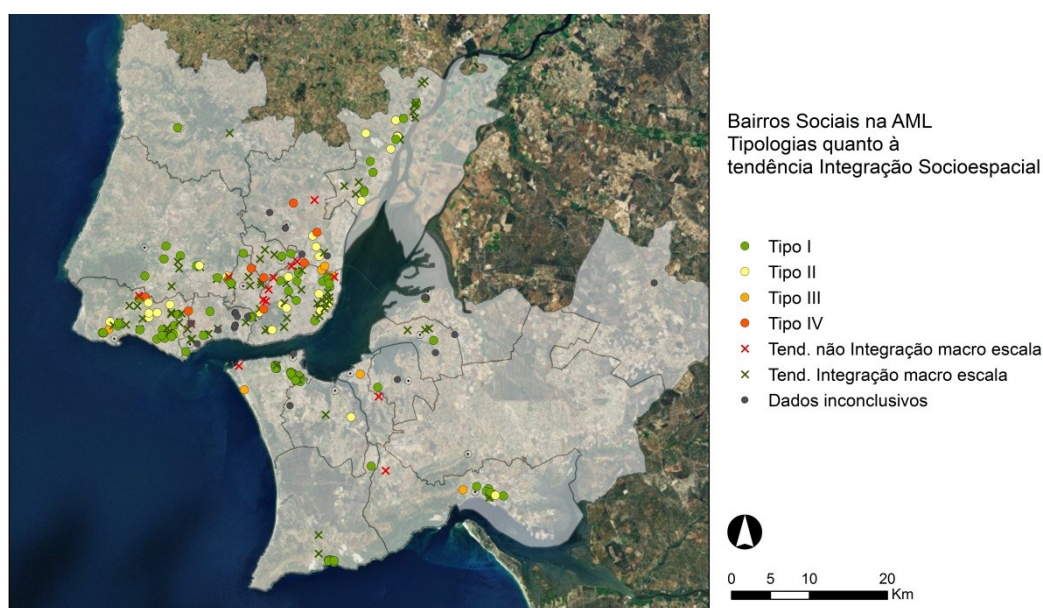
Neste sentido, poderemos destacar que o reconhecimento de situações de integração socioespacial a uma determinada escala (cidade, município) não implica uma integração à escala do bairro e da sua envolvente.

Através da observação do mapa apresentado na Figura 8 verifica-se uma relativa dispersão geográfica dos bairros em situação de micro segregação (tipo II) e uma concentração ou sobre representação dos bairros dos tipos III, IV e "não integração à macro escala", que corresponde ao limite administrativo do município de Lisboa, se

estende ao interior do município de Loures, às áreas em proximidade do limite administrativo entre os municípios da Amadora e de Odivelas e à região norte do município de Cascais. Reconhece-se nesta distribuição alguma coincidência com as áreas críticas urbanas⁶² identificadas no âmbito do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT AML) (ver Figura 14 e ponto 3.4.4), o que reforça o reconhecimento destes territórios como áreas desfavorecidas urbanística e socialmente.

Finalmente, nos municípios localizados a sul do rio Tejo, com menor número de bairros, não se assinalam concentrações de situações de não integração.

Figura 8. Bairros sociais na AML segundo tipologia de integração socioespacial



Fonte: elaboração da autora.

Retomando a reflexão sobre os impactos dos fenómenos da segregação e fragmentação urbana (subponto “A questão das desigualdades socioespaciais” do capítulo 1) nos bairros sociais, pode-se extrapolar, de acordo com este estudo extensivo, preliminar e exploratório, que os bairros de habitação social apresentam uma propensão para a integração urbana, mais acentuada à macro escala, o que corrobora a eventual relevância do fenómeno da micro segregação no atual contexto dos bairros sociais da AML.

Com as devidas ressalvas, é provável que a implantação dos bairros numa lógica de afastamento aos centros urbanos e de segregação, anunciadas nas críticas ao

⁶² Áreas Críticas Urbanas são “áreas especialmente desqualificadas urbanística e socialmente, carenciadas de infra-estruturas e equipamentos, e caracterizadas por uma forte concentração residencial e altas densidades populacionais” (CCRLVT, 2002:26).

realojamento massivo, tenham sido alteradas num contexto de crescimento urbano que conjugou compactação com expansão urbana⁶³ e que caracteriza a formação e atual estrutura urbana da AML. Ou seja, alguns dos bairros construídos em terrenos periféricos e em situação de afastamento ao contínuo edificado passam a integrar as manchas de espaços edificados na AML e a beneficiar da proximidade a infraestruturas executadas em momento posterior à construção do bairro, mesmo que visam favorecer, primordialmente, outros territórios.

A já descrita concentração dos bairros que evidenciam lacunas na integração à macro escala, em especial junto dos limites administrativos remete para a relativa desqualificação destas áreas, evidenciada no PROT mas também para a génese urbana destes territórios. Em meados do século XX, os territórios periféricos, em situação de proximidade aos limites administrativos, eram na generalidade mais desconhecidos que as áreas centrais dos municípios, sendo alvo de menor fiscalização camarária o que favoreceu a ocupação marginal destes territórios (Salgueiro, 1977), com bairros clandestinos e com bairros de barracas. Mais recentemente, e apesar da erradicação dos bairros de barracas, a desvalorização destes espaços foi continuada aquando da construção de empreendimentos de habitação social.

Por outro lado os fenómenos de micro segregação, mais subtis e apenas reconhecíveis quando se analisam com maior detalhe os contextos locais expressam as atuais discontinuidades entre unidades urbanas, a fragmentação e desestruturação urbana⁶⁴ e também as desigualdades socioespaciais dos bairros de habitação social. Assim a desqualificação urbanística nestes bairros remete para a proximidade a áreas desqualificadas e menos valorizadas num contexto de vizinhança de áreas residenciais (terrenos baldios, infraestruturas de grande dimensão, como aeroportos, cemitérios, autoestradas e vias rápidas, estações de tratamento de águas residuais, etc.), que poderão mesmos constituir obstáculos à continuidade urbana entre o bairro social e áreas urbanas envolventes e para o reduzido número de conexões entre o bairro e áreas envolventes.

3.3.2. Integração urbana vs. programas de habitação social

Na sequência da análise anterior, confrontaram-se a localização e integração socioespacial dos bairros com os princípios orientadores das políticas habitacionais.

⁶³ No último século a expansão e crescimento periférico dos principais aglomerados urbanos da atual AML ocorre a par com a consolidação e compactação de malhas urbanas mais antigas.

⁶⁴ Evidenciadas em (Portas e Travasso, 2011).

Tendo presente as políticas mais relevantes na área da habitação social em Portugal assumem-se 6 grandes períodos temporais que apontam para distintas abordagens no que se refere à arquitetura e urbanismo, conforme o Quadro 11.

Quando se confrontam os dados relativos aos programas de habitação social com os padrões de integração dos bairros apresentados na análise anterior a amostra fica reduzida a 164 bairros (devido a insuficiência de informação relativa ao níveis de integração socioespacial⁶⁵ e aos programas de promoção habitacional dos bairros). Neste confronto (apresentado no Quadro 12), verifica-se uma maior tendência para a integração socioespacial em todos os períodos temporais exceto no período da revolução. Note-se ainda a relevância da micro segregação face a outras situações de não integração urbana.

Os resultados menos positivos dos bairros do período 3, poderão, eventualmente, ser explicados pelos princípios orientadores de alguns dos programas habitacionais (ex: SAAL) que advogavam um realojamento das populações no próprio local de residência (locais onde se construiu clandestinamente, em muitos casos em situação de periferia e/ou proximidade a territórios menos atrativos como áreas industriais, terrenos com declives acentuados, etc.) e pelo eventual défice em processos subsequentes de investimento e melhoria da qualidade urbana destes territórios.

Evidencia-se ainda o segundo grupo de bairros que remete para uma menor expressão de situações de integração. São os bairros de promoção mais recente, período 5 e 6 onde se incluem os bairros promovidos no âmbito do PER (87% dos bairros deste grupo). Os empreendimentos habitacionais construídos ao abrigo deste programa de realojamento tendem a ser apresentados como “guetos” com elevada densidade populacional e construídos em situação de afastamento dos centros urbanos. Devido à sua construção mais recente não terão beneficiado de fatores externos que alterassem significativamente a sua condição de desvantagem urbana.

Pois consideramos que nalguns bairros mais antigos, a expansão e crescimento urbano das últimas décadas poderá ter contribuído para agregar e consolidar os tecidos urbanos, provocando um aumento da integração socioespacial.

⁶⁵ Não são considerados nesta análise os bairros para os quais não foi possível atribuir tipologia de integração socioespacial (dados inclusivos).

Quadro 11. Programas de habitação social e suas diretrizes: características arquitetônicas e urbanísticas

	Período 1 1933 – 1968	Período 2 1969-1973	Período 3 1974- 1976	Período 4 1977 - 1992	Período 5 1993- 2003	Período 6 2004 - 2013
Programas hab. + significativos	Casas econômicas; Casas famílias pobres; Casas de renda econômica; Casas de renda limitada	<u>Planos integrados</u> ; <u>FFH</u>	<u>SAAL</u> ; <u>CHE</u> ; PRID; Programa de empréstimos às câmaras; <u>CAR</u>	<u>PIMP</u> ; PRAUD; RECRIA; <u>CDH</u>	<u>PER</u> RECRIPH PER Famílias	<u>PROHABITA</u>
Síntese Caract. Urbanísticas arquitetônicas	Habitações unifamiliares; Construção em terrenos municipais; Tendência localização periférica	Conjuntos urbanísticos racionais e dotados equipamentos coletivos	Padrões médios, pequenos bairros, prédios coletivos	Conjuntos urbanísticos de habitação coletiva	Grandes empreendimentos de habitação coletiva	Dispersão (relevância regeneração urbana, arrendamento)

Fonte: Elaboração da autora, adaptado de (Gros, 1994).

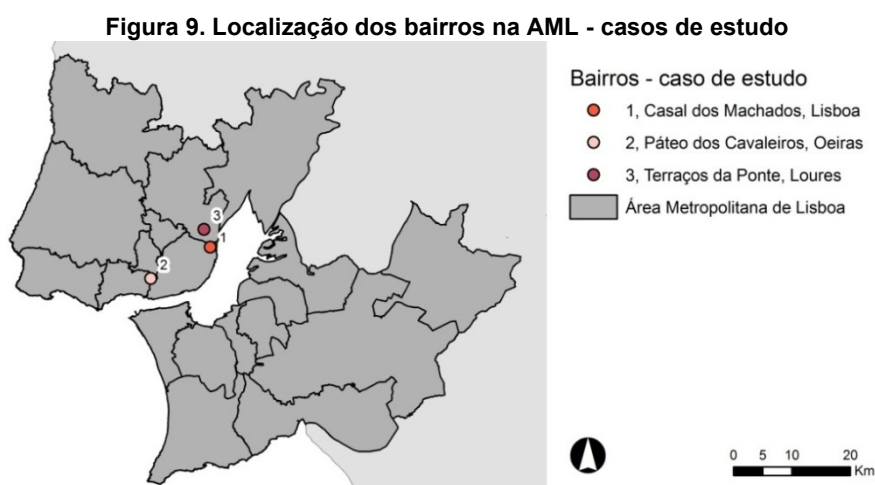
Quadro 12. Tipologia de integração socioespacial dos bairros vs. programas de habitação social

		I	II	III	IV	Tend não int.Urb. (macro escala)	Tend int.Urb. (macro escala)	Dados não conclusivos
Período políticas hab.	Períodos 1/2 (%) N=29	51,7	3,4	6,9	0,0	10,3	27,6	0,0
	Período 3 (%) N=14	21,4	21,4	7,1	28,6	7,1	14,3	0,0
	Período 4 (%) N=45	33,3	8,9	2,2	4,4	4,4	46,7	0,0
	Períodos 5/6 (%) N=76	28,9	15,8	1,3	1,3	9,2	40,8	2,6
Total de bairros (valores absolutos)		55	20	5	7	13	62	2

Fonte: Elaboração da autora.

3.4. TRÊS BAIRROS DE HABITAÇÃO SOCIAL

Nesta subsecção apresentam-se os resultados, reflexões e considerações em torno das análises realizadas nos três bairros de habitação social da metade norte da AML selecionados como casos de estudo: o bairro do Casal dos Machados, no município de Lisboa (freguesia do Parque das Nações), o bairro Pátio dos Cavaleiros (freguesia União das Freguesias de Carnaxide e Queijas, mais precisamente no núcleo urbano da Outurela-Portela, no município de Oeiras e o bairro Terraços da Ponte (freguesia União das Freguesias de Sacavém e Prior-Velho), no município de Loures.



Fonte: Elaboração própria

3.4.1. Caracterização geral bairros

O conhecimento relativo a estes bairros remete para informação recolhida no âmbito do projeto REHURB decorrente de fontes diversas (ver anexos 6, 7 e 8) que se pretende nesta subsecção apresentar de forma comparada e concisa, conforme é visível, por exemplo, na síntese apresentada no Quadro 13. Neste âmbito, são destacados elementos de caracterização referentes à localização do bairro e história do realojamento, aspetos físicos e urbanísticos dos empreendimentos, gestão do parque habitacional e estratégias de intervenção, população residente e imagem do bairro.

Figura 10. Fotografias dos bairros



Casal dos Machados

Pátio dos Cavaleiros

Terraços da Ponte

Quadro 13. Caracterização síntese dos três casos de estudo

		Bairro 1 Casal Machados	Bairro 2 Pátio Cavaleiros	Bairro 3 Terraços da Ponte
Município, Freguesia atual		Lisboa Freg. Parque das Nações	Oeiras Freg. União das Freguesias de Carnaxide e Queijas	Loures Freg. União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho
Anterior freguesia		(Freg. Santa Maria dos Olivais)	(Freg. Carnaxide)	(Freg. Sacavém)
Programa de promoção hab.		PIMP/PER	CDH/PER	PER
Ano início construção		1993	1998	2000
Área (ha)		3,4	4,1	9,8
Nº Habitantes		2431	1244	2454
Densidade populacional (hab/ha)		715	303	250
Inquéritos aplicados (N) Inq. opinião residentes + Inq. Utiliz. espaço público		300(+60)	227 (+60)	230 (+60)
Caracterização amostra população bairro**	Sexo (Fem.) (%)	54,7	57,3	51
	15-29 anos >= 65 anos (%)	29,3 15	36,6 12	42 1
	Arrendam. social Casa própria (%) Outros regimes	73 20,3 6,7	86,3 12,3 1,3	95,2 0,4 4,3
	Ativos profissão Desempregados (%) Estudantes Inativos	36 24 13 25,3	32,2 33,5 15 18,5	37,2 30,3 23,8 8,7
	Nacionalidade portuguesa/dupla (%)	96,7	80,6	64

Fonte: REHURB, Fichas de caracterização dos bairros,** Inquéritos aplicados aos residentes

Localização do bairro e história do realojamento

Os três bairros foram construídos no mesmo período temporal (1990-2000) tendo por objetivo realojar famílias que residiam em condições precárias nos respetivos municípios.

O bairro Casal dos Machados, localizado em Lisboa, começou a ser edificado no início da década de 1990, ao abrigo do programa de realojamento PIMP, tendo sido realojados nestes fogos, famílias residentes no município, na sua maioria provenientes de áreas degradadas localizadas na vizinhança. Além dos edifícios destinados a arrendamento social, foram construídos edifícios de habitação cooperativa. O empreendimento urbano foi edificado num terreno contíguo ao bairro de promoção social Quinta das Laranjeiras, edificado na década de 70.

O bairro do Pátio dos Cavaleiros, localizado em Oeiras, é o mais recente de um conjunto de bairros de promoção pública⁶⁶ sedeados na área urbana da Outurela-Portela, território situado próximo dos limites norte e este do concelho de Oeiras com os municípios da Amadora e de Lisboa. Localiza-se na proximidade de uma área industrial reconvertida e comercial, tendo a sua construção sido motivada pela necessidade de realojamento de população residente em bairros de construções precárias outrora existentes no concelho de Oeiras.

A construção do bairro social atualmente denominado Terraços da Ponte, localizado em Loures, foi iniciada no ano 2000. Encontra-se implantado no sul do município de Loures, num planalto sobrelevado, sobranceiro ao vale do rio Trancão, limitado a norte por escarpas e no quadrante sul por terrenos ocupados com armazéns e pequenas indústrias pouco qualificadas, constituídos como AUGI (área urbana de génese ilegal), para além de um bairro de habitação plurifamiliar. A este do bairro social e separado deste por uma via urbana com cerca de três dezenas de metros de largo, localiza-se um bairro de construção mais recente também denominado Terraços da Ponte mas de promoção privada e que se destina à venda e instalação de população de classe média/alta. Note-se que o projeto de urbanização de todo o espaço dos Terraços da Ponte, incluindo os bairros de promoção pública e privada, faz parte da mesma operação urbanística, funcionando a edificação do Bairro Social como contrapartida urbanística para as mais-valias geradas pelo bairro de promoção orientada para o mercado livre.

⁶⁶ No âmbito do SAAL, o bairro 18 de Maio e, mais recentemente, o bairro da Encosta da Portela, o bairro do Moinho da Portela (entretanto demolido), o bairro de São Marçal e o bairro Outurela-Portela.

A promoção do bairro social, ao abrigo de uma extensão do programa PER, ocorre em resposta aos graves problemas sociais e habitacionais existentes naquele mesmo território. A história do realojamento remete para a necessidade urgente de reinstalar algumas centenas de famílias, quase exclusivamente originárias dos PALOP, outrora residentes naquele território em condições muito precárias, designadamente em situação de ocupação de edifícios cuja construção não foi finalizada, uma vez que o espaço ocupado com barracas era relativamente diminuto (Letria e Malheiros, 1999).

Características físicas e funcionais

A conceção dos três bairros seguiu diversas tipologias de arquitetura e morfologias urbanas, muito condicionados pelas restrições económicas associadas a este tipo de construção⁶⁷ e pelas características dos terrenos onde foram implantados. Note-se que, em qualquer dos casos, o bairro é caracterizado pela homogeneidade das características construtivas e arquitetónicas (projeto tipo standard).

O bairro Casal dos Machados apresenta uma imagem de compactação elevada. Os edifícios de habitação social possuem 9 pisos e os de habitação cooperativa 14 pisos. No espaço onde se localiza a habitação social a densidade populacional ascende a 700 habitantes por hectare (a mais elevada entre os 3 bairros). A densidade populacional e construtiva levanta problemas no que se refere ao estacionamento automóvel, pois nenhum dos edifícios possui garagens. Também os serviços, comércio e equipamentos presentes no bairro, compostos essencialmente, por serviços básicos de proximidade são bastante reduzidos, considerando o volume de população residente. Em contrapartida, o bairro é favorecido pela proximidade à rede viária e a diversas redes de transportes públicos (comboio, metro e autocarros). Note-se ainda a relativa proximidade a áreas urbanas consolidadas com uma elevada diversidade de usos: bairro de Moscavide (500 metros) e Parque das nações (1 km). Quanto ao tecido institucional presente no bairro, verifica-se a existência de uma associação de moradores e de duas IPSS (Associação de Apoio à Criança e ao Jovem – Raízes e a Associação Vida Abundante).

O Pátio dos Cavaleiros é constituído por edifícios em banda edificados ao longo das vias adaptadas ao terreno onde bairro se encontra implantado. Este bairro apresenta internamente bastante diversidade de serviços e comércio, essencialmente destinados aos residentes. No espaço envolvente, para além de superfícies comerciais de grande

⁶⁷ As habitações de custos controlados remetem para valores limite no que se refere às áreas, custos de construção e preço de venda.

dimensão, existe uma grande diversidade de equipamentos e serviços de apoio social e desportivo-cultural.

O empreendimento dos terraços da Ponte caracteriza-se por um traçado urbano ortogonal que delimita diversos quarteirões com edifícios de 4 pisos cuja organização modela diversas formas de espaços públicos. A atividade comercial e serviços localizados no bairro consistem essencialmente em estabelecimentos de comércio de proximidade. Existem ainda sedes de associações que apoiam a população residente. Na proximidade deste conjunto urbano localizam-se duas superfícies comerciais, um centro de saúde e um centro cultural que alberga alguns serviços da autarquia.

Gestão do parque habitacional e estratégias de intervenção

O processo de gestão dos três bairros é realizado por entidades distintas. Em Lisboa esta responsabilidade é da Gebalis⁶⁸ e em Loures e Oeiras são os respetivos municípios que gerem os bairros municipais. No essencial, a gestão do parque habitacional remete para ações de conservação, manutenção dos edifícios e frações, ações de cobrança de renda e monitorização da ocupação dos alojamentos, melhoria da qualidade de vida naqueles bairros e fomento da coesão social.

Notem-se ainda as diferenças dos bairros no que se refere a regimes de propriedades. No Casal dos Machados existiu promoção de habitação cooperativa e de arrendamento social, sendo que parte dos alojamentos de arrendamento social foram alienados. No Pátio dos Cavaleiros, para além da provisão de habitação para arrendamento social, foi prevista a venda de alojamentos a famílias abrangidas pelo realojamento. Assim, nestes dois bairros, regista-se um misto de situações de regime de propriedade inexistente no bairro Terraços da Ponte para o qual apenas foi previsto o arrendamento social.

Note-se que nos Terraços da Ponte e no Pátio dos Cavaleiros as frações existentes nos pisos térreos, em número não desprezível, pertencem à respetiva câmara municipal ou a entidades privadas. Os espaços, propriedade da câmara, são por vezes alugados a instituições de solidariedade ou a associações a preços simbólicos; no entanto, estes processos são, frequentemente, caracterizados por morosidade, conforme informação obtida através de entrevistas com os responsáveis das organizações.

⁶⁸ Empresa municipal criada para assegurar a gestão do arrendamento de habitação social municipal. <http://www.gebalis.pt>.

Tendo sido os três bairros destinados a realojamentos, note-se que é nos Terraços da Ponte que o realojamento ocorre numa situação de maior proximidade ao anterior lugar de residência, tratando-se, praticamente, de um realojamento *in situ*.

Desde a construção dos bairros que foram implementados programas e projetos, que visam atuar sobre as problemáticas socio-urbanística identificadas nos diversos territórios, desenvolvidos pelas autarquias (juntas de freguesias e câmaras municipais) outras entidades públicas ou do terceiro sector, nalguns casos em regime de parceria (Quadro 18). Destacamos o programa Escolhas, um programa governamental de âmbito nacional criado tendo por objetivos a prevenção da Criminalidade e Inserção de jovens de bairros problemáticos. Este programa, atualmente na sua 5ª edição, encontra-se em curso nos três bairros.

População residente

Nos vários bairros verifica-se uma composição populacional de diversas etnias com presença de imigrantes, maioritariamente provenientes dos PALOP e seus descendentes (mais expressiva no caso dos Terraços da Ponte), assim como a presença de famílias ciganas (no Pátio dos Cavaleiros e no Casal dos Machados). Não obstante a diversidade étnica e da estrutura etária, as entidades responsáveis pela gestão do parque habitacional reconhecem que as famílias residentes nos bairros apresentam uma condição socioeconómica bastante vulnerável, detetando-se alguma homogeneidade a este nível. Nos três bairros são identificadas diversas situações problemáticas, seja pelos moradores como por representantes de instituições que realizam trabalho no bairro: carências económicas, prática de atividades ilícitas, conflitos entre vizinhos e elevado número de jovens desocupados e de situações de abandono e insucesso escolar.

A população residente no bairro social Casal dos Machados é constituída por aproximadamente 2400 indivíduos⁶⁹. Tendo presente a amostra de residentes inquiridos no bairro no âmbito do projeto REHURB afere-se que a maioria dos residentes do bairro tem nacionalidade portuguesa (aproximadamente 97%). Note-se que dos três bairros este é o que apresenta maior percentagem de portugueses e de população idosa (15%).

No bairro Pátio dos Cavaleiros, a população residente é de aproximadamente 1200 indivíduos⁷⁰. Segundo a informação recolhida através de inquérito aos residentes e

⁶⁹ De acordo com INE- censos 2011.

⁷⁰ De acordo com INE- censos 2011 e ficha de caracterização preenchida pelo município de Oeiras.

extrapolando-a para o bairro, aproximadamente 20% possui nacionalidade estrangeira, na sua maioria Cabo-verdiana. Neste bairro residem igualmente membros da comunidade cigana sendo a sua presença mais concentrada numa das ruas do bairro⁷¹.

Nos Terraços da Ponte, o número de residentes, segundo dados do INE- censos 2011, aproxima-se dos 2500 indivíduos. A origem da população residente é predominantemente africana, compreendendo especialmente imigrantes de São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Cabo-Verde e Angola assim como os seus descendentes. Este é o bairro, entre os três analisados, que apresenta a maior percentagem de população jovem.

Importa ter em atenção que a população atualmente residente não corresponde exatamente à população realojada. Passaram mais de 15 anos desde o início da construção do bairro mais recente e estes são territórios em que se assiste a alguma mobilidade das populações⁷², decorrente de pedidos de permuta de alojamentos no parque habitacional, situações de reagrupamento familiar, saídas e entradas de famílias associadas a migrações internas e externas, ocupações indevidas, etc.

A imagem dos bairros

A referência aos três bairros de habitação social em análise como espaços problemáticos ocorre tanto nos discursos dos residentes como das entidades responsáveis pela gestão, ainda que parte destes tendam a evidenciar, em contraponto, os aspetos positivos dos bairros e dos seus residentes, nomeadamente através da enumeração de percursos de sucesso dos moradores e, também, do destaque conferido a programas e iniciativas com bons resultados. A imagem negativa dos bairros é ainda referenciada no âmbito dos resultados da aplicação dos inquéritos de opinião aos residentes, como veremos adiante com mais detalhe.

Na análise de conteúdos a jornais realizada no âmbito do projeto REHURB tendo em vista a análise da imagem mediática dos bairros verifica-se que do total de três bairros apenas dois são diretamente referenciados nas notícias. O Casal dos Machados com 2 notícias e os Terraços da Ponte com 3 sendo que em ambos os casos o número de referências negativas é igual ao número de referências positivas⁷³.

⁷¹ Algo facilmente percecionado, dada a estadia prolongada de grupos desta comunidade nos espaços exteriores, e que foi criticado por parte dos residentes durante a elaboração do trabalho de campo

⁷² Segundo as entrevistas realizadas.

⁷³ As notícias analisadas foram qualificadas como positivas, negativas ou neutras. O processo de apresentação de análise de conteúdo é apresentado com maior pormenor em Ferreira et al. (2012).

Além destas apreciações, são visíveis elementos que contribuem para uma imagem menos positiva do bairro, como espaços públicos e edifícios vandalizados, acumulação de sujeira e lixo nas ruas em alguns dias, necessidade de reparação e manutenção do edificado.

3.4.2. Análise detalhada da integração socioespacial

A análise da integração socioespacial dos 3 casos de estudo foi realizada através de um exercício inspirado na metodologia de avaliação dos espaços públicos - PPS (Project for Public Spaces), que consiste numa avaliação do espaço público através de uma abordagem holística, considerando-se um conjunto de dimensões chave necessário para o sucesso do espaço, que por sua vez remetem para atributos (intangíveis e mensuráveis)⁷⁴.

Note-se, no entanto, que enquanto na avaliação de espaços públicos – PPS se verifica um especial ênfase nas características de um espaço/lugar específico, na análise desenvolvida pretendeu-se, sempre que possível, colocar os casos de estudo em confronto com as características de territórios envolventes e mesmo mais abrangentes. Por outro lado, enquanto na avaliação de espaços públicos – PPS se opta por recorrer a descritores mensuráveis associados ao conjunto de dimensões chave, para avaliação da integração socioespacial, nesta análise iremos considerar descritores que utilizam escalas de medida de pendor qualitativo, recorrendo-se, em termos concretos, a uma escala ordinal, procurando avaliar as várias dimensões de análise definidas como essenciais nos três bairros.

Desta forma, tendo em conta os descritores referidos no anexo 11, foram consideradas quatro dimensões de análise: funcional, física, relacional e simbólica/imagética, tendo-se reconhecido em cada uma aspetos relevantes que favorecem ou, pelo contrário, dificultam a conexão entre espaços e grupos populacionais, conforme Quadro 14. Daqui assume-se a integração enquanto situação posicionada num referencial que varia entre cenários de desejabilidade e de marginalidade, sendo objetivo da análise posicionar cada um dos três casos de estudo nesse referencial por dimensão de análise e por indicadores chave considerando-se a informação disponível. Para tal avalia-se a situação dos bairros por dimensão e subdimensão de análise segundo uma escala ordinal de níveis de satisfação (Figura 11). A escala compreende 5 níveis de satisfação, com um valor ordinal correspondente: Satisfaz nada (1); Satisfaz pouco (2); Nível neutro (3); Satisfaz (4) e

⁷⁴ Para mais informação consultar www.pps.org e CML (2014).

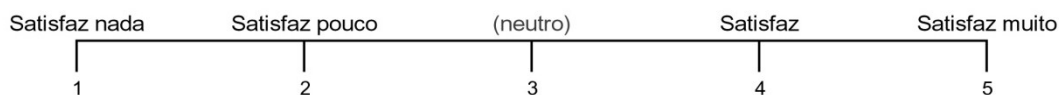
Satisfaz muito (5). Ainda que se considere um nível de satisfação intermédio que se posiciona a uma distância equivalente entre as situações extremas de integração, opta-se por avaliar os elementos em análise não se considerando este nível procurando-se desta forma mais facilmente diferenciar situações entendidas como positivas de outras avaliadas como negativas.

Quadro 14. Situações extremas de integração socioespacial a nível local (bairro habitacional) por dimensões de análise

Dimensão análise	Situação extrema não integração (Completa insatisfação)		Situação extrema integração (Completa satisfação)
Funcional	Espaço de difícil acesso e percurso. Inexistência ou reduzido número de percursos pedonais, rede viária e ciclovias: redes descontínuas, sem ligação à envolvente e de má qualidade; Impossibilidade de acesso a transportes públicos.	↔	Espaço facilmente acedido e percorrido. Diversidade e qualidade dos percursos pedonais, rede viária e ciclovias que permitem o acesso ao bairro e a sua ligação à envolvente assim como o fácil usufruto dos diversos espaços; Facilidade e diversidade de acesso a transportes públicos (presença no bairro; até 2 minutos a pé)
Física	Inexistência de espaços diversos que proporcionem diversas vivências e satisfação de necessidades básicas (comércio, serviços, espaços verdes) ou quando existentes em mau estado de conservação, com má qualidade dos serviços.		Abundância, diversidade e qualidade de espaços que proporcionam vivências e satisfação de necessidades básicas (comércio, serviços, espaços verdes no bairro e na área envolvente).
Simbólica /imagética	Bairro e área envolvente com má imagem (nos media e junto da população). Sentimentos de insegurança e desvalorização dos espaços públicos e verdes. Desejos de abandono dos bairros por parte dos seus moradores		Bairro e área envolvente com boa imagem. Espaços percecionados como agradáveis e valorização dos mesmos. Espaço desejado pelos moradores e não moradores.
Relacional	Inexistência de interação ou ocorrência de conflitos entre grupos residentes no próprio bairro e, também, destes com pessoas de áreas envolventes ou de outras áreas da cidade.		Interação e elevada convivência entre grupos de residentes no bairro e destes com moradores de áreas envolventes e mesmo outras áreas da cidade.

Fonte: Elaboração da autora.

Figura 11. Escala de níveis de satisfação



Fonte: Elaboração da autora.

Num primeiro momento, descreve-se e confronta-se a situação dos três bairros por dimensão e subdimensão. Para tal, é considerada a informação relativa aos bairros, tendo sido preparados para facilitação da compreensão do exercício descritivo mapas esquemáticos representativos da estrutura urbana do bairro e suas conexões/barreiras (Anexo 12), bem como uma síntese da informação recolhida através dos questionários

aos residentes, determinante para a classificação dos bairros nas várias dimensões, apresentada no Quadro 15.

Alerta-se para o fato da apresentação de aspetos por dimensão de análise poder revelar-se de alguma forma artificial ou repetitiva, pois a leitura de determinada dimensão tende a encontrar-se interligada com as outras dimensões de análise. Note-se, a título de exemplo, que a imagem e a gestão de determinado espaço comercial/equipamento têm influência nos usos e interações que ocorrem no bairro e na sua imagem urbana. A utilização de um equipamento não decorre unicamente da sua existência, sendo relevante o seu estado de conservação, o horário de funcionamento, preços associados ao uso, etc..

Quadro 15. Elementos das percepções e opiniões dos residentes a considerar na análise de integração socioespacial

		Bairro 1 Casal dos Machados	Bairro 2 Pátio dos Cavaleiros	Bairro 3 Terraços da Ponte
Percepções no âmbito dimensão funcional física				
Satisfação quanto à localização do bairro e acessibilidade	Positiva	94,0%	87,2%	71,0%
	Negativa	5,3%	11,0%	28,6%
Satisfação relativamente ao comércio e serviços existentes no bairro (ou a menos de 15 minutos a pé)	Positiva	83,7%	83,3%	88,3%
	Negativa	15,7%	12,8%	9,5%
Percepções no âmbito dimensão simbólica/imagética				
Satisfação quanto à qualidade e limpeza dos espaços públicos e espaços verdes	Positiva	67,3%	48,5%	32,9%
	Negativa	32,3%	48,0%	66,2%
Satisfação relativamente a sentimento de segurança	Positiva	61,7%	52,4%	33,3%
	Negativa	38,3%	43,2%	65,8%
Acha que o bairro é, em geral, bem visto pelo resto da sociedade?	Sim	34,3%	17,6%	7,8%
	Não	47,7%	51,5%	85,7%
Percepções no âmbito dimensão relacional				
Satisfação relativamente às relações de vizinhança e solidariedade	Positiva	65,7%	70,0%	64,9%
	Negativa	34,3%	25,6%	32,5%
Existência de grupo ou algumas pessoas especialmente problemáticas ou de convivência difícil no bairro?	Sim	28,7%	51,3%	56,5%
	Não	50,7%	35,0%	31,7%
Acha que as pessoas de fora do bairro (incluindo pessoas que nunca o visitaram) têm medo de vir ao bairro?	Sim	48,0%	56,9%	86,2%
	Não	43,3%	33,9%	8,2%

Nota: O quadro não inclui as respostas “não sabe/não responde”.

Fonte: REHURB, Inquérito de opinião aos residentes dos bairros.

Em resultado da exposição das características dos bairros e da sua comparação, é apresentado um quadro sintético - Quadro 16, em que se apresentam, igualmente, os níveis de satisfação por subdimensão de análise ponderados na sequência da informação apresentada e em confronto com situações extremas de integração socioespacial a nível local (Quadro 14).

Finalmente, considerando-se os vários níveis de satisfação de integração por subdimensão de análise apresenta-se uma síntese pluridimensional da integração socioespacial dos bairros e reflete-se sobre a integração socioespacial destes em várias escalas geográficas.

Dimensão funcional

Os três bairros encontram-se numa situação de fácil acesso viário, localizando-se muito próximos de vias estruturantes dos municípios e da própria região. No entanto, uma parte significativa das vias de acesso aos bairros Casal dos Machados e Páteo dos Cavaleiros constituem impasses⁷⁵. O bairro Terraços da Ponte possui uma estrutura viária com mais articulações com as áreas envolventes, mas, em termos relativos, o seu posicionamento na rede viária do município é mais frágil, uma vez que as inclinações fortes que limitam o planalto em que se localiza agravam a situação de impasse, que, de resto, é partilhada com os conjuntos urbanos vizinhos.

As redes pedonais que servem os bairros são compostas por arruamentos ao longo das redes viária e por arruamentos de uso exclusivamente pedonal. Internamente, existem diversas hipóteses de percurso para se chegar a um mesmo ponto.

Apesar da existência destas redes de circulação, detetam-se, em ambos os bairros, obstáculos e barreiras na ligação pedonal às áreas envolventes.

Note-se, no Casal dos Machados, a dificuldade de atravessamento da Av. Infante D. Henrique (limite Oeste do bairro) e, a Sul, os terrenos expectantes com declive acentuado que constituem barreiras visuais e físicas entre o Casal dos Machados e o bairro do Oriente⁷⁶ (ver anexo 6 e 12). Não obstante a proximidade ao Parque das Nações, o acesso a esta zona, mais qualificada urbanisticamente e com maior número de serviços, comércio e equipamentos, é condicionado pela linha de comboio que

⁷⁵ Note-se que esta situação numa zona habitacional de baixa densidade, nomeadamente num bairro de moradias, pode não ser uma desvantagem. No entanto, num conjunto urbano com elevada densidade construtiva e com estacionamento desordenado torna-se uma condicionante à circulação no bairro como sucede no Casal dos Machados. Em qualquer um dos bairros esta situação constitui um obstáculo à conexão entre os territórios em estudo e áreas envolventes.

⁷⁶ Bairro de moradias unifamiliares, constituído como AUGI, localizado a sul do Casal dos Machados em situação de proximidade.

constitui um obstáculo não desprezível às ligações com os territórios localizados no outro lado da linha, entre os quais o Casal dos Machados.

No Pátio dos Cavaleiros, a ligação do bairro à estrutura urbana envolvente próxima é condicionada em diversos pontos. O entorno a norte e a este é composto por terrenos expectantes. A sul confina com edificações em ruína e a sudoeste o empreendimento de promoção privada, ainda que bastante próximo, não partilha com o bairro de promoção camarária as vias de acesso local. Note-se, a oeste, a existência de um quarteirão, com a construção por concluir há vários anos, que compromete a ligação direta dos bairros Pátio dos Cavaleiros e Outurela-Portela ao bairro de S. Marçal (ver anexo 7 e 12).

No bairro Terraços da Ponte, as conexões aos espaços urbanos envolventes são diversas; no entanto, deve notar-se a diferenciação entre este bairro e as áreas localizadas no seu entorno. A norte situam-se terrenos expectantes com algumas construções precárias e uma encosta de inclinação muito acentuada. A este, o bairro de promoção privada traduz uma realidade socioespacial muito distinta do bairro social, nomeadamente através dos acabamentos construtivos dos edifícios, do seu design, assim como dos espaços verdes cuidados. Note-se ainda a larga avenida que separa estes dois bairros. Finalmente, a sudoeste localiza-se uma área industrial antiga constituída por edifícios e ocupações de terreno de grande dimensão que constituem uma barreira quase contínua entre o bairro e as traseiras dessa primeira linha de armazéns (ver anexo 8 e 12).

Em termos de acesso e diversidade de transportes públicos dos três bairros em análise, o Casal dos Machados é aquele que se encontra na posição mais favorável e os Terraços da Ponte aquele com uma posição menos favorável.

Quando analisamos a estrutura de espaços coletivos (que compreendem a rede viária, os percursos pedonais e os espaços de acesso público no geral) dos bairros e áreas envolventes verifica-se que os três bairros constituem uma situação de urbanização por enclave (processos de urbanização em que não são garantidas ligações aos territórios envolventes).

Dimensão física – equipamentos, comércio e serviços

Os três bairros possuem uma diversidade de equipamentos de proximidade assinalável, no próprio bairro ou na sua proximidade, sendo de notar a presença de escolas, jardim-de-infância e centros de dia.

Conforme já fora indicado, o comércio e serviços no bairro Casal dos Machados é reduzido mas é compensado pela proximidade a Moscavide e ao Parque das Nações onde existe uma ampla quantidade e diversidade de unidades de comércio e serviços. No Pátio dos Cavaleiros, o comércio e serviços de proximidade do bairro⁷⁷ são complementados por grandes superfícies comerciais na proximidade. Situação semelhante ocorre no bairro Terraços da Ponte ainda que com menor diversidade de oferta comercial., em que se destacam pela dimensão os dois supermercados localizados, junto da Av. das Comunidades, em situação de maior proximidade do empreendimento de promoção privada Terraços da Ponte.

Quanto aos espaços públicos nos bairros verifica-se que estes são essencialmente constituídos pelos arruamentos e por espaços mais amplos onde se localizam campos de jogos, espaços de recreio infantil assim como alguns espaços de estadia que, no entanto, possuem reduzido mobiliário urbano, pouca arborização e sombreamento. No Casal dos Machados, o usufruto dos espaços públicos (praças e largos) é limitado pela ocupação destas com estacionamento automóvel. No Pátio dos Cavaleiros e em especial nos Terraços da Ponte observa-se grande diversidade de espaços públicos em que se destacam as ruas pedonais e as pracinhas no interior dos quarteirões, no caso dos Terraços da Ponte. Não poderemos, no entanto, deixar de referir que a maior riqueza dos espaços públicos neste último bairro é muito desfavorecida pela má imagem dos espaços exteriores, degradados e vandalizados.

Dimensão imagética/simbólica

São diversos os sinais que remetem para uma imagem genericamente pouco positiva dos bairros. Concorrem para isto as percepções dos residentes quanto a sentimentos de segurança e imagem do bairro perante a sociedade (ver Quadro 15), a imagem visual dos bairros que, nalguns casos se destaca das áreas envolventes, a incidência de práticas de policiamento de proximidade e de ações de intervenção específicas para estes territórios⁷⁸.

No Casal dos Machados, considerando-se a dimensão imagética e simbólica, verifica-se que a imagem visual do bairro não se destaca na área envolvente. No entanto, quem se encontra no bairro encontra sinais de vandalismo nos edifícios e espaços públicos, espaços pouco cuidados e limpos. Considerando-se a opinião dos residentes

⁷⁷ Note-se que os cafés e restaurante são frequentados não só pelos moradores como pelos trabalhadores das áreas envolventes (zona industrial).

⁷⁸ Ainda que estas práticas constituam exemplos positivos de intervenção são reveladoras de necessidade de intervenção específica naqueles territórios.

(Quadro 15), verifica-se que estes, quando inquiridos sobre a qualidade e limpeza dos espaços públicos e espaços verdes e quanto ao sentimento de segurança, encontram-se globalmente satisfeitos (mais de 60% dos inquiridos apresentam níveis de satisfação positivos para os dois aspetos). No entanto, quando se questionam os residentes quanto à imagem do bairro pelo resto da sociedade as respostas são maioritariamente negativas (48%)⁷⁹.

Na situação do Pátio dos Cavaleiros, a imagem visual do bairro também não se destaca na área envolvente. Considerando-se a opinião dos residentes (Quadro 15), observa-se que uma proporção equiparada apresenta níveis de satisfação e de insatisfação (respetivamente 49% e 48%) com a qualidade e limpeza dos espaços públicos e espaços verdes. Quanto ao sentimento de segurança 52% das respostas nesta questão indiciam satisfação com este item. No entanto, quando se questionam os residentes quanto à imagem do bairro pelo resto da sociedade as respostas são maioritariamente negativas (52%), sendo que 31% dos inquiridos não respondeu à questão.

A imagem do bairro social Terraços da ponte, conforme já fora indiciado destaca-se bastante da imagem do bairro de promoção privada Terraços da Ponte. Considerando-se a opinião dos residentes (Quadro 15), verifica-se que estes, quando inquiridos quer sobre a qualidade e limpeza dos espaços públicos e espaços verdes quer quanto ao sentimento de segurança, se encontram globalmente insatisfeitos (mais de 65% dos inquiridos revela insatisfação nos dois aspetos). A opinião negativa quanto ao bairro é prosseguida nos resultados da resposta dos moradores à pergunta relativa à imagem que a sociedade tem do bairro, entendendo a clara maioria destes (86%) que este é “mal visto” pelos alóctones.

Através do inquérito sobre a utilização do espaço público do bairro aplicado aos residentes é ainda possível identificar nos 3 bairros, diversos locais onde os residentes se sentem inseguros e não gostam (ver anexo 6,7 e 8 – Perceção espacial dos residentes quanto ao bairro). No Casal dos Machados destacamos: a norte uma praça de carácter semi fechado e sem zonas de estadia qualificadas onde se verifica a presença de alguns grupos de ciganos; e no limite sul do bairro, um local onde os moradores apontam a presença de práticas ilícitas (tráfico de droga). No Pátio dos Cavaleiros, os espaços públicos onde se regista maior indicação de insegurança e desagrado são simultaneamente espaços em que outros inquiridos indicam a permanência durante longos períodos de tempo e o gosto pelo espaço. São exemplos

⁷⁹ Optaram por não responder à questão 18% dos inquiridos.

o beco localizado a norte do bairro, referido pelos moradores como a “rua dos ciganos”, onde permanecem durante longos períodos de tempo alguns grupos de moradores, na sua maioria ciganos, assim como a rua com maior número de cafés onde alguns grupos de moradores se juntam para conviver nas esplanadas ou em pé na rua. No Bairro Terraços da Ponte verifica-se uma maior indicação de desagrado nos espaços públicos especialmente degradados (pracetas com parques infantis vandalizados) e nas ruas com cafés abertos até mais tarde onde se concentram grupos de moradores nas ruas. De uma forma geral verifica-se que a reunião de alguns moradores, nalguns espaços públicos, afasta outros residentes e que as características dos espaços públicos também são relevantes para a apreciação aqui comentada.

Dimensão relacional

No que respeita à questão relacional, foi dado especial destaque à comunalidade entre as características dos residentes dos bairros em análise e as características dos residentes nas áreas envolventes, pois entendeu-se que, neste caso, as afinidades entre vizinhos traduzem-se num maior potencial de interação e colaboração, nomeadamente entre associações sedeadas em diversos bairros. Nesta dimensão, procurou-se contabilizar as interações no bairro (e, potencialmente, entre bairros), tendo-se para o efeito utilizado os resultados dos inquéritos relativos: 1) aos níveis de satisfação dos residentes quanto às relações de vizinhança; 2) a opinião dos residentes quanto à existência de grupos ou pessoas especialmente problemáticas ou de difícil convivência no bairro e 3) as perceções destes quanto às pessoas de fora (se têm ou não têm medo de vir ao bairro).

No que se refere à existência de afinidades em relação à envolvente, os três bairros apresentam situações bastantes distintas. No Casal dos Machados, a população do bairro partilha algumas afinidades com a população do bairro social Quinta das Laranjeiras⁸⁰, sendo prova disso a Rede L&M composta por diversas instituições que visam melhorar a qualidade de vida da população residente nos dois Bairros.

No Pátio dos Cavaleiros, a afinidade com os bairros sociais vizinhos⁸¹ parece ser mais forte do que o reportado no Casal dos Machados, principalmente entre os mais

⁸⁰ Não obstante é reportada alguma rivalidade entre populações, em parte devido à diferença geracional. O realojamento das Laranjeiras é mais antigo e existe ainda diferenciação de origens dos habitantes dos dois bairros conforme especifica (Ferreira, 2012).

⁸¹ O bairro 18 de Maio construído no âmbito do SAAL, destinado ao realojamento de famílias oriundas do Norte do país, constitui uma exceção.

jovens. A proximidade física entre territórios, a construção dos bairros num período temporal aproximado, a partilha de origens, os equipamentos e espaços públicos comuns, de fácil acesso e que constituem elementos de ligação física entre os espaços assim como projetos de desenvolvimento social que visam a totalidade da população indiciam potenciar essa identidade comum. É sinal disso a identificação dos jovens com todo o território que é designado como OPP (Outurela Portela Project)⁸².

Em Loures, no bairro social em análise, subentende-se um maior fechamento da comunidade do que nos restantes bairros analisados, não se identificando afinidades institucionais com os territórios urbanos envolventes. A comunidade residente no bairro engloba grupos específicos, quase exclusivamente de origem africana, todos eles originalmente alvo de realojamento *in situ* (já moravam na área), não sucedendo isto em nenhum dos bairros de iniciativa privada localizados na envolvente, com população predominantemente lusa e, nalguns casos, recentemente chegada ao local.

Note-se ainda como exemplo de menor interação entre grupos socioeconómicos distintos, os testemunhos ouvidos nas escolas de apoio aos bairros⁸³ onde se referiu que os pais com maior capacidade económica ou com possibilidade de colocar os filhos noutra escola o faziam, incluindo-se aqui muitas famílias residentes nas áreas envolventes.

Quanto a este ponto, importa clarificar que a existência de uma maior afinidade entre grupos de moradores dos bairros e das áreas envolventes não inviabiliza, como se verá, a existência de conflitos ou não identificação entre grupos residentes nesses mesmos territórios.

Quanto à interação entre grupos populacionais, socorremo-nos da informação recolhida no âmbito da aplicação do inquérito de opinião aos residentes. Quando inquiridos sobre as relações de vizinhança no Casal dos Machados, 32% dos inquiridos declararam-se insatisfeitos com as relações de vizinhança, sendo este valor de 26% no Pátio dos Cavaleiros e 33% no bairro Terraços da Ponte. No Casal dos Machados. 29% dos inquiridos aponta a existência de grupos ou pessoas especialmente problemáticas ou de difícil convivência no bairro. Esse valor cresce para 51% no Pátio do Cavaleiros e para 57% nos Terraços da Ponte. No Casal dos

⁸² Verificou-se durante a aplicação de inquéritos que uma parte significativa dos residentes do Pátio dos Cavaleiros, principalmente os mais jovens, identificam como bairro toda a Outurela-Portela e não só o “bairro” em que habitam. O termo OPP, utilizado por um jovem ex-residente na Outurela-Portela e informalmente inscrito nas paredes de alguns edifícios, singra atualmente no mundo do Hip-Hop e foi adotado pelos jovens da Portela, designadamente por alguns com aspirações no mundo da música.

⁸³ Nos três casos, as escolas integram agrupamentos escolares TEIP (Territórios Educativos de Intervenção prioritária).

Machados, 48% dos inquiridos considera que as pessoas de fora têm medo de vir ao bairro, valores inferiores aos apresentados para o Pátio dos Cavaleiros (57%) e os Terraços da Ponte (86%).

Estas informações condizem com a informação recolhida através do inquérito sobre a utilização do espaço público do bairro em que a existência de espaços de permanência de alguns grupos é apontada como fator de afastamento de outros. A presença de grupos numerosos de jovens foi diversas vezes nomeada como elemento dissuasor de permanência ou passagem em determinado local.

Quadro 16. Quadro síntese comparativo das subdimensões de análise de integração socioespacial

		Bairro 1 Casal dos Machados	Bairro 2 Pátio dos Cavaleiros	Bairro 3 Terraços da Ponte
Funcional	Rede viária	Fácil acesso viário ao bairro. Sendo que as vias de acesso local são na sua maioria impasses. Note-se a escassez de lugares de estacionamento perante a densidade populacional. (satisfaz)	O acesso viário ao bairro é fácil no entanto verifica-se internamente a existência de diversas ruas sem saída. (satisfaz)	O acesso viário ao bairro é fácil. A rede viária interna encontra-se conectada à envolvente próxima mas constitui com esta uma estrutura de acesso de circuito fechado (satisfaz)
	Rede pedonal	Na ligação aos espaços envolventes verifica-se a existência de diversos obstáculos. De notar a escassez de zonas de estadia (satisfaz pouco)	Na ligação aos espaços envolventes verifica-se a existência de diversos obstáculos. (satisfaz pouco)	Na ligação aos espaços envolventes verifica-se a existência de diversos obstáculos. (satisfaz pouco)
	Transportes. públicos	Proximidade a estações de metro, autocarros e comboio (satisfaz muito)	Proximidade a paragens de autocarros. (satisfaz)	Proximidade a paragens de autocarros mas diversidade de autocarros e frequência inferior a outros bairros. (satisfaz pouco)
Física	Equipamentos	Equipamentos de proximidade no bairro e outros de nível hierárquico superior na proximidade (satisfaz)	Equipamentos de proximidade no bairro e outros de nível hierárquico superior na proximidade (satisfaz)	Equipamentos de proximidade no bairro e outros de nível hierárquico superior na proximidade (satisfaz)
	Serviços e comércio	Escassez de serviços e comércio de no bairro compensados pela proximidade de tecidos urbanos com atividades diversas. (satisfaz)	Existência e diversidade de serviços e comércio de proximidade no bairro e nas áreas envolventes. Alguns serviços são usados por pessoas não residentes no bairro (satisfaz muito)	Existência e diversidade de serviços e comércio de proximidade no bairro e nas áreas envolventes. (satisfaz)
	Espaços públicos e espaços verdes	Escassez de espaços públicos e espaços verdes face à densidade populacional. O mesmo sucede nas unidades urbana contíguas. (satisfaz pouco)	Diversidade de espaço de estadia no bairro que no geral possuem escasso mobiliário urbano e arborização. (satisfaz)	Diversidade de espaço de estadia no bairro que no geral não estão cuidados passando um imagem de abandono. (satisfaz)
Simbólica /imagética	Imagem e design edificado e espaço público	De um modo geral a imagem do conjunto urbano e espaços coletivos não se distingue das áreas envolventes no entanto no local são visíveis distinções (satisfaz)	A imagem do conjunto urbano e espaços coletivos não se distingue das áreas envolventes. (satisfaz muito)	Clara distinção do bairro de habitação social e das áreas envolventes (satisfaz pouco)
	Perceções de segurança*	Uma percentagem relevante de residentes apresenta sentimentos de insegurança no bairro e consideram que outras pessoas têm medo de vir ao bairro (satisfaz pouco)	Uma percentagem relevante de residentes apresenta sentimentos de insegurança no bairro e consideram que outras pessoas têm medo de vir ao bairro (satisfaz pouco)	Residentes estão insatisfeitos com com sentimentos de segurança e consideram que outras pessoas têm medo de vir ao bairro (satisfaz nada)
	Imagem da sociedade e mediática**	Residentes consideram que bairro tem má imagem junto da sociedade Referência ao bairro nos media (satisfaz pouco)	Residentes consideram que bairro tem má imagem junto da sociedade (satisfaz pouco)	Residentes consideram que bairro tem má imagem junto da sociedade Referência ao bairro nos media (satisfaz nada)
Relacional	Comunalidade dos grupos populacionais	Residentes do bairro apresentam características semelhantes a outros grupos populacionais residentes nas áreas envolventes (satisfaz)	Residentes do bairro partilham histórias de vida e apresentam características semelhantes a outros grupos populacionais residentes nas áreas envolventes (satisfaz)	Distinção étnica e socioeconómica e interesses distintos entre os grupos residentes nos dois conjuntos habitacionais (satisfaz pouco)
	Interações*	Uma percentagem significativa dos residentes considera que não existem grupos e pessoas de difícil convivência no bairro (satisfaz)	Uma percentagem significativa dos residentes considera que existem grupos e pessoas de difícil convivência no bairro (satisfaz pouco)	Uma percentagem significativa dos residentes considera que existem grupos e pessoas de difícil convivência no bairro (satisfaz pouco)

* Considerando-se resultados do Inquérito de opinião aos residentes dos bairros

** Considerando-se resultados do Inquérito de opinião aos residentes dos bairros e análise mediática realizada no âmbito do Projeto REHURB.

Fonte: Elaboração da autora.

Síntese pluridimensional da integração socioespacial dos bairros

O índice de integração de aqui se apresenta remete para uma síntese das múltiplas subdimensões avaliadas no ponto anterior.

Assim estabelece-se um índice de integração (I.I.) por dimensão de análise:

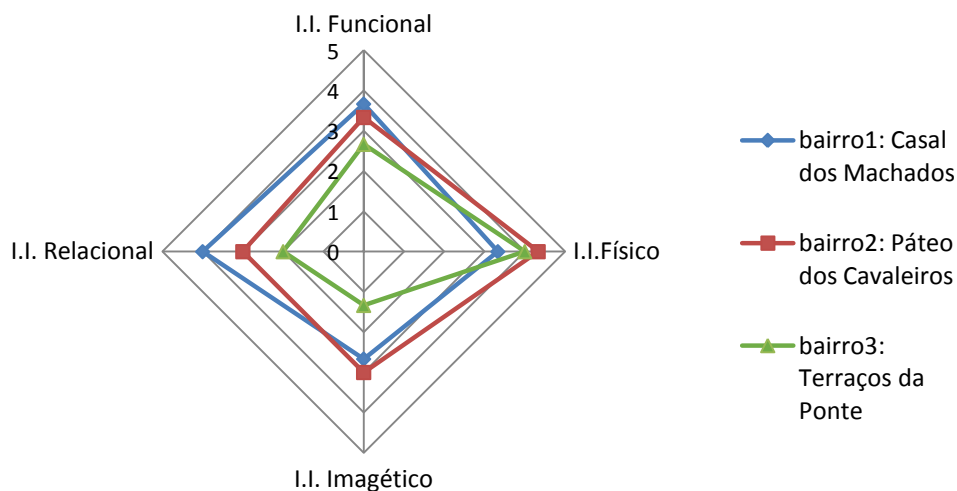
$$I.I._i = \frac{\text{Subdimensão}_{i1} + \text{Subdimensão}_{i2} + \text{Subdimensão}_{i3}}{n}$$

em que:

- i corresponde a cada uma das dimensões de análise;
- Subdimensão_i corresponde ao valor ordinal correspondente ao nível de satisfação atribuído a cada uma das subdimensões de análise, conforme Quadro 16;
- n representa o número de subdimensões consideradas em cada uma das dimensões.

Assim, tem-se o seguinte diagrama que confronta a situação dos 3 bairros considerando as quatro dimensões de análise:

Figura 12. Diagrama síntese comparativo da análise da integração socioespacial a nível local



Fonte: Elaboração da autora

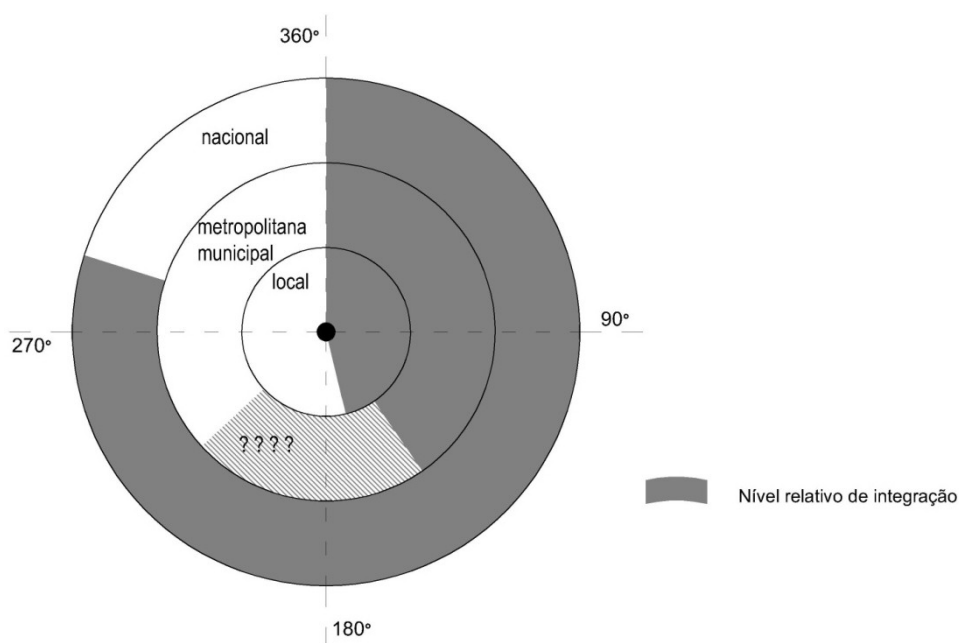
Antes de se avançar com considerações sobre os resultados, importa lembrar que este tipo de quantificação é sempre relativo e que este processo revela limitações relevantes. Não obstante o diagrama, evidenciar níveis distintos de integração socioespacial por dimensão nos três bairros, reconhecem-se significativas lacunas na integração socioespacial dos três bairros. As situações de concentração de pobreza, estigmatização e relativa desintegração na malha urbana, recorrentemente associadas

aos bairros de habitação social, nestes casos concretos e decorridos mais de 20 anos após os primeiros realojamentos, não se encontram superadas.

O Casal dos Machados e o Pátio dos Cavaleiros disputam os níveis de integração mais elevados, encontrando-se o bairro Terraços da Ponte numa situação mais desfavorável, principalmente no que se refere às dimensões imagética e relacional (dimensões onde se verifica uma maior variabilidade de resultados entre os três bairros).

Finalmente procura-se refletir sobre a integração socioespacial em múltiplos níveis geográficos, complementando as considerações realizadas no contexto local com as realizadas para o contexto municipal, metropolitano e nacional. Avançamos com uma hipótese que aponta para a existência de um padrão de integração socio espacial em múltiplas escalas geográficas, que se repete para os três bairros, conforme se pretende esquematizar na Figura 13.

Figura 13. Esquema síntese da situação de integração socioespacial três bairros em diversas escalas geográficas



Fonte: Elaboração da autora.

De uma forma geral, os três bairros apresentam uma situação vantajosa no panorama nacional ao localizarem-se na AML e mais precisamente em Lisboa ou na sua proximidade imediata. A maior urbanização do território e infraestruturação (redes viárias e ferroviárias, ruas, energia, telecomunicações, equipamentos das mais diversas áreas serviços, comércio) da AML, principalmente no seu centro (Lisboa) proporcionam maiores possibilidades de acesso a emprego e infraestruturas diversas.

Se nos suportarmos na descrição de Domingues (2011a:87) da AML como “território extenso e desigualmente construído, descontínuo e estruturado por uma lógica *relacional*, de acessibilidade”, os bairros analisados constituem, na lógica de acessibilidade física, territórios privilegiados, em especial se considerarmos que os residentes dos bairros estão devidamente dotados de capacidade de Auto mobilidade. Mas quanto a este ponto remete-se de novo para as considerações de Domingues (2011a:87) e para as fortes relações entre mobilidade social e territorial e para a desigualdade de distribuição do grau de mobilidade, aspetos que ditaram a escolha dos bairros sociais (territórios de habitação impostos) enquanto casos de estudo da presente tese.

O enquadramento na escala municipal será de maior complexidade pois existindo diferenciações entre municípios (por exemplo no que se refere às receitas, capacidade de investimento e infraestruturação), as disparidades no contexto municipal são assinaláveis e impedem um único nível de classificação dos diversos territórios inseridos no município. Por outro lado as situações de afastamento face a centros urbanos, a equipamentos, e infraestruturas deixam de ser evidentes a uma escala municipal, quando se inserem numa estrutura em rede em que os territórios urbanos se estendem e se conectam sem relação direta com os limites administrativos.

Note-se que mesmo nas dimensões de carácter mais físico foi somente ao nível local que se detetaram com maior pormenor situações de descontinuidades urbanas contrariando algumas visões iniciais de reconhecimento de integração socioespacial nestes bairros. Através da análise de avaliação da integração dos bairros por imagem satélite, o Casal dos Machados remetia para uma situação de integração urbana, o Pátio dos Cavaleiros e os Terraços da Ponte para uma situação mista (de integração urbana e de descontinuidade urbana) (análise apresentada no ponto 3.3.1 do presente capítulo). Em ambos os casos, as análises mais detalhadas permitiram identificar com maior precisão as deficiências e lacunas na integração socioespacial, que surgiram sucessivamente em maior número numa visão geográfica do nacional para o local.

3.4.3. Evolução da integração socioespacial na malha urbana envolvente

No território em que os bairros se encontram localizados verificou-se uma transformação rápida na estrutura urbana nos últimos 40 a 50 anos, conforme cartas militares produzidas pelo Instituto Geográfico do Exército e imagens satélite disponibilizadas através do Google Earth (verificar estes elementos nos anexos 13, 14 e 15, respetivamente respeitantes à situação dos bairros 1, 2 e 3). Através das

imagens referidas, observa-se que o carácter periférico dos territórios onde se localizam os 3 bairros em análise foi muito alterado desde meados do século XX.

A zona Oriental de Lisboa, que se tornou desde os anos 60 numa zona selecionada para instalação de famílias em urbanizações promovidas pela Câmara Municipal de Lisboa (Bairro(s) dos Olivais e mais recentemente Quinta das Laranjeiras e Casal dos Machados), possuía, originalmente, diversos elementos que remetiam para um carácter rural. No entanto, já na década de 60, se encontra consolidado o centro urbano de Moscavide e é visível o traçado das vias principais que serão, na sua essência, mantidas até à atualidade, não obstante a qualificação das mesmas ao longo do processo de crescimento urbano que se verificou. Em 1993, a edificação neste território é bastante significativa e corresponde, largamente, à situação atual verificando-se, no entanto, em momento posterior, uma alteração muito relevante que veio beneficiar todo aquele território em termos de infraestruturas e *status*. A promoção da Expo 98, que viria dar lugar à urbanização de prestígio do Parque das Nações e à melhoria das infraestruturas de acesso (redes viárias, linhas de metropolitano), acelerou significativamente o processo de alteração das funções desta área (quase desaparecimento da função industrial, desenvolvida a partir dos anos 50/60, e substituição pela função dos serviços e logística, associada à expansão do parque residencial), acabando por beneficiar toda a envolvente, incluindo-se aqui o bairro Casal dos Machados.

Em Oeiras, na Outurela-Portela, o desenvolvimento urbano ocorre mais recentemente. No início da década de 70, os terrenos são essencialmente de carácter rústico, verificando-se um conjunto significativo de bairros precários construídos pelas famílias, oriundas na sua maioria do norte do país, que procuravam emprego em Lisboa ou trabalhavam nas fábricas ali instaladas (nos terrenos da atual zona industrial). As ocupações com construções precárias são visíveis no Pátio dos Cavaleiros na carta militar de 1993 e, mais recentemente, através das imagens de satélite em 2001, quando a primeira fase do bairro já se encontrava edificada. Entre 1993 e 2009, é notável o forte crescimento urbano, expresso no número de edificações, na consolidação de uma zona industrial e comercial e nas infraestruturas viárias que atravessam o território e com o qual estabelecem ligação.

Dos três territórios em análise, o de Loures é aquele em que a ocupação urbana é mais recente. De acordo com a análise cartográfica e das imagens de satélite, as primeiras fases da construção do bairro social então denominado Quinta do Mocho coexistem com as torres semiconstruídas e ocupadas envolvidas por algumas

habitações precárias, conforme se pode verificar numa imagem datada de 2001 (anexo15). A edificação do bairro social precede a construção do empreendimento privado Terraços da Ponte e a construção de equipamentos aí instalados.

A pouca consolidação urbana nos territórios de Oeiras e Loures parece ter sido determinante para justificar a ocupação do solo com bairros de barracas e habitação precária até um momento bastante recente. Tanto num território como noutro, a urbanização foi consequência da realização das operações urbanas de empreendimentos destinados a realojamento e de equipamentos para cobrir as necessidades básicas das populações aí residentes. Note-se, no entanto, que, em Oeiras, o Pátio dos Cavaleiros beneficia da concretização do Plano de Pormenor da Área Central da Outurela-Portela.

Finalmente, na situação do Casal dos Machados, a grande renovação urbana que avança com a expo ocorre poucos anos após a conclusão do bairro social, vindo melhorar as infraestruturas de um território que, em 1993, já apresentava sinais de bastante consolidação urbana.

3.4.4. Incidência da questão da integração socioespacial nos instrumentos e estratégias nos bairros

Procura-se neste ponto analisar: a) o enquadramento dos bairros em análise no âmbito dos programas de realojamento através dos quais foram construídos, b) as medidas enquadradas no âmbito dos Instrumentos de Gestão Territorial - em especial os PDM dos respetivos municípios - com eventuais efeitos nos territórios de implantação dos bairros e c) outros planos/e estratégias de âmbito municipal e projetos ou ações de intervenção no bairro financiadas por programas nacionais ou comunitários promovidos isoladamente ou em parceria, já implementados, em vigor ou previstos para o futuro.

Enquadramento nos programas de realojamento

Ainda que os programas de realojamento implementados no final do século XX tenham tido o mérito de melhorar as condições de habitabilidade de inúmeras famílias, foram alvo de críticas, nalguns casos desde o momento da sua criação, nomeadamente devido à prossecução de um “relojamento massificado em grandes empreendimentos de habitação colectiva [...] normalmente nas periferias das cidades, segregados doutros tipos de habitação” (Ferreira, 1994:8).

Os três bairros foram construídos tendo por objetivo realojar população residente em bairros precários. O Casal do Machados foi promovido ao abrigo do programa PIMP,

do Pátio dos Cavaleiros no âmbito do CDH e os Terraços da Ponte no âmbito do PER. No entanto, como os processos de realojamento tendem, frequentemente, a ser lentos e faseados, também se identificam processos no âmbito do PER nas fases finais dos dois primeiros bairros.

Em qualquer dos casos, em consequência das necessidades prementes de realojamento, foi promovida a construção de bairros residenciais especialmente concebidos para as famílias mal alojadas. Pretende-se neste subponto compreender de que modo as críticas associadas aos programas de realojamento podem ser transportadas para os casos de estudo, considerando-se três temáticas principais.

A primeira remete para a homogeneidade das características sociais e económicas da população a realojar, sendo estas, na sua essência, famílias de baixos recursos económicos e poucas qualificações, apresentando assim diversas vulnerabilidades. Esta é uma situação que se verifica nos três bairros e remete para a residualização da habitação social.

A segunda temática, mais associada ao modelo de habitação construído, remete para uma homogeneidade da arquitetura, para a pouca qualidade dos materiais construtivos, escassez de espaços públicos e de equipamentos e para a localização dos bairros em áreas periféricas e em situação de isolamento. Nos bairros de estudo, ainda que seja visível a baixa qualidade dos materiais de construção utilizados e alguma degradação dos espaços coletivos e públicos, não será correto falar-se numa situação atual de periferização e/ou de isolamento. Os bairros localizam-se em áreas com bons níveis de mobilidade e devidamente infraestruturadas para o uso residencial⁸⁴ sendo, no entanto, de assinalar fenómenos de micro segregação, de imagem negativa do bairro e de distinção dos bairros sociais em relação a outras unidades urbanas adjacentes.

Finalmente, a terceira temática diz respeito a questões técnico-administrativas, onde se incluem os processos de gestão e administração dos bairros, nomeadamente no que se refere à sua conceção, construção, processo de realojamento e acompanhamento da vivência das famílias no bairro. Relativamente a este assunto, existem indicações de que os processos de realojamento são situações muito burocratizadas e tecnocráticas e sem efetiva participação das populações envolvidas. No trabalho de acompanhamento às famílias para um início de uma vida num

⁸⁴ Note-se no entanto que os níveis de infraestruturação dos bairros não foram constantes desde o momento da construção até ao momento atual, tendo-se verificando um incremento das condições habitacionais.

ambiente novo pressupõe-se apoio na adaptação ao novo ambiente, a que se encontram associadas novas vizinhanças e novos princípios respeitantes ao usufruto da casa que implicam, entre outras coisas, cumprimento de regras enquanto inquilinos (pagamento de rendas, cuidados no uso da casa e dos espaços comuns). Isto justifica um acompanhamento integrado das famílias, que pressupõe apoio em diversos domínios, e não apenas no habitacional: social, saúde, educação, emprego, economia doméstica. Ainda que esta temática não tenha sido aprofundada na caracterização dos bairros, considerando-se os resultados dos inquéritos de opinião aqui aplicáveis, verifica-se que os inquiridos apontam alguns problemas no acompanhamento técnico em especial no período que antecedeu a mudança (no Casal dos Machados 46% dos inquiridos indicam insatisfação com o acompanhamento técnico antes do realojamento, sendo estes valores de 45% no Pátio dos Cavaleiros e de 66% no bairro Terraços da Ponte, conforme Quadro 17). Na classificação do realojamento os inquiridos apontam como elemento negativo o pouco envolvimento no processo por parte dos residentes⁸⁵. A questão do realojamento e do acompanhamento dos residentes na perspetiva dos técnicos responsáveis pela gestão dos bairros (conhecida através da realização de entrevistas) deu ênfase às dificuldades de gestão de recursos e tempo, resultado do elevado número de famílias a apoiar, e do reduzido número de técnicos, alojamentos vagos e recursos financeiros disponíveis.

Quadro 17. Níveis de satisfação dos residentes com o acompanhamento técnico do realojamento

Satisfação com acompanhamento técnico antes do realojamento			
	Casal dos Machados	Pátio dos Cavaleiros	Terraços da Ponte
Muito satisfeito + Satisfeito	53,2%	39,0%	31,1%
Pouco + Nada Satisfeito	45,6%	45,2%	65,9%
Satisfação com acompanhamento técnico depois do realojamento			
	Casal dos Machados	Pátio dos Cavaleiros	Terraços da Ponte
Muito satisfeito + Satisfeito	59,7%	56,2%	64,2%
Pouco + Nada Satisfeito	39,7%	30,8%	32,1%

Nota: O quadro não inclui as respostas “não sabe/não responde”.

Fonte: REHURB, Inquérito de opinião aos residentes dos bairros.

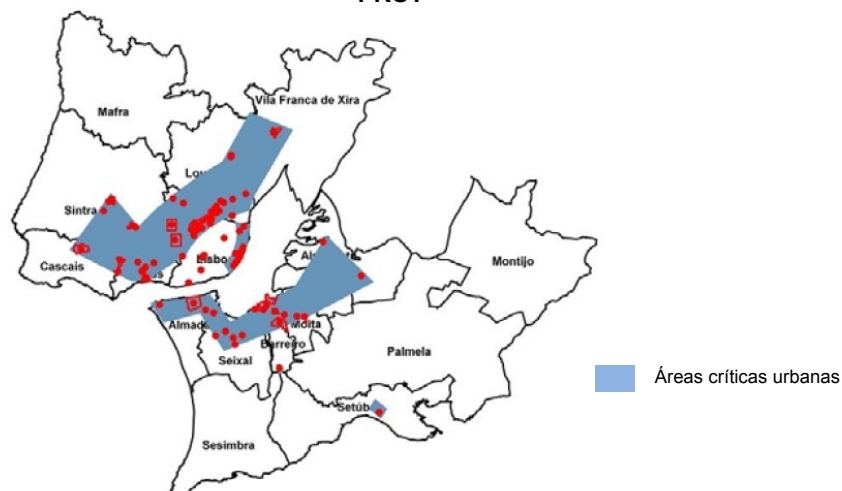
Instrumentos de Gestão territorial

⁸⁵ No conjunto de respostas válidas às questões relacionadas com a classificação do processo de realojamento/mudança, da totalidade dos inquiridos nos três bairros, 64% considera que o processo foi bem planeado (25% indicam que foi mal planeado e 11% não sabem ou não respondem), 58% afirmam que foi simples e rápido (sendo que 28% apontam uma situação complicada e demorada e 14% não sabem ou não respondem) e 41% que não existiu envolvimento dos moradores (39% indicam a existência de envolvimento dos moradores e 20% não sabem ou não respondem).

Neste ponto pretende-se enquadrar os territórios analisados nos Instrumentos de Gestão territorial (IGT) de âmbito municipal, com especial destaque para os Planos Diretores Municipais (PDM) dos municípios onde se localizam os bairros. Assim, foram analisados o PDM de Lisboa em vigor⁸⁶, o PDM de Oeiras e o PDM de Loures, ambos em fase de revisão, tendo sido nestes casos analisados os documentos produzidos no âmbito da proposta de revisão⁸⁷.

Antes de se proceder às análises dos PDM destacamos o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML) aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros 68/2002 de 8 de Abril que visa definir em termos espaciais, os grandes objetivos de desenvolvimento económico e social sustentável à escala da AML. Note-se que os bairros em análise localizam-se nos espaços classificados como áreas Críticas Urbanas – “áreas especialmente desqualificadas urbanísticas e socialmente, carenciadas de infraestruturas e equipamentos, e caracterizadas por uma forte concentração residencial e altas densidades populacionais” (CCRLVT, 2002:26).

Figura 14. Zonas críticas urbanas e espaços desqualificados na Região de Lisboa identificados no PROT



Fonte: (CCRLVT, 2010:31).

⁸⁶ A proposta final de Retificação e Correção Material do Plano Diretor Municipal foi publicada no Diário de República, 2.ª série— N.º 64 de 1 de abril de 2015. <http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo/planeamento-urbano/plano-diretor-municipal>

⁸⁷ O período de discussão pública da proposta de Revisão do Plano Diretor Municipal de Oeiras decorreu de 30 de Julho a 17 de Dezembro de 2013 e o conteúdo documental do processo de revisão do PDM de Oeiras pode ser consultados em <http://pdm.cm-oeiras.pt>.

O relatório de ponderação da 2ª discussão pública da proposta de revisão do Plano Diretor Municipal de Loures (PDM) foi aprovado em Abril de 2015. O conteúdo documental do processo de revisão do PDM de Loures pode ser consultados em <http://app.cm-loures.pt/pdm/>.

Lisboa

Segundo o PDM de Lisboa, e considerando-se o uso do solo aí estabelecido, verifica-se que o território de localização do Casal dos Machados é qualificado como *Espaço central e consolidado*. Toda a envolvente do bairro é qualificada como *Espaço consolidado*, exceto a zona a oeste (espaço de atividades económicas) apontada como parcialmente a consolidar. Note-se ainda a presença de espaços verdes junto do Casal dos Machados. Nas cartas de riscos destaca-se a vulnerabilidade sísmica elevada dos solos.

Quanto às infraestruturas do Casal dos Machados e sua proximidade, não se verifica a previsão de novos projetos ou seja, o bairro encontra-se numa zona de redes consolidadas. Refira-se, no entanto, que a proximidade do metro remete para regras próprias no que se refere à provisão de estacionamento associado a novas construções. Não se assinala no bairro e na área envolvente do mesmo a presença de património edificado.

Considerando-se os objetivos estratégicos e programáticos definidos no âmbito do PDM, as intervenções no Casal dos Machados serão essencialmente enquadradas nas questões relacionados com a reabilitação urbana e com a redução de debilidades socio-territoriais que privilegiam a atuação em territórios classificados como Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária⁸⁸ (BIP/ZIP), sendo o Casal dos Machados precisamente, um dos bairros nesta situação. A ideia do BIP/ZIP enquanto instrumento chave de atuação perante as desigualdades socioterritoriais é reforçada ao longo do regulamento (artigo 86º):

“O desenvolvimento da coesão socio-territorial tem como instrumento privilegiado a Carta dos BIP/ZIP (Bairros de Intervenção Prioritária /Zonas de Intervenção Prioritária) e realiza-se através de intervenções integradas em termos sociais, urbanísticos e económicos de âmbito local” (artigo 86º do regulamento do PDM de Lisboa)

O bairro encontra-se afeto à Unidade operativa de planeamento e gestão 2 – Oriental, para a qual estão definidos como objetivos, entre outros, conforme artigo 81º do regulamento do PDM: “a) Implementar programas de regeneração urbana especialmente nas áreas identificadas como BIP/ZIP⁸⁹; b) Eliminar as assimetrias

⁸⁸ Os BIP/ZIP, “Bairros de Intervenção Prioritária/Zonas de Intervenção Prioritária», são bairros ou zonas, públicos, privados ou mistos, onde se concentram carências sociais, habitação degradada, falta de equipamentos e transportes ou outras carências urbanísticas e ambientais e que, por isso, precisam de uma intervenção prioritária do Município; (artigo 4º do regulamento do PDM de Lisboa).

⁸⁹ Podendo para tal ser delimitada uma unidade de execução (artigo 58º do regulamento do PDM Lisboa).

urbanas de carácter social, reforçando a coesão territorial e minimizando os efeitos de fragmentação”.

Note-se que o PDM, no que se refere à Política Municipal de Habitação, remete para o Programa Local de Habitação (PLH), onde, aliás, se desenvolveu a estratégia de identificação e intervenção dos BIP/ZIP. Desta forma, é no âmbito do PLH que são definidas as medidas necessárias para: a gestão integrada e a requalificação dos bairros municipais; a valorização do património habitacional municipal; o desenvolvimento da coesão socio-territorial; a promoção da disponibilização de habitação a custos acessíveis (artigo 86º do regulamento do PDM de Lisboa).

Oeiras

O Pátio dos Cavaleiros localiza-se, segundo o PDM de Oeiras, numa *área consolidada (espaço central)*⁹⁰, situação para a qual contribui a existência de diversos equipamentos de utilização coletiva, devidamente assinalados no conteúdo documental do PDM. Note-se, a norte do Bairro, a coincidência entre existência de áreas com suscetibilidade elevada de movimentos de massa em vertente, com risco de erosão, escarpas e outras situações de elevada suscetibilidade geológica, para além de uma mancha classificada como Reserva Ecológica Nacional (REN). Quanto a património edificado, não se encontra assinalada a presença de elementos desta natureza no bairro ou nas áreas envolventes. Não se prevê a implementação de equipamentos, redes de transportes ou outras infraestruturas.

O território da Outurela-Portela, onde o bairro de habitação social se localiza, insere-se na Unidade Operativa de Planeamento e Gestão Nascente. No âmbito desta UOPG não se encontram descritos objetivos diretamente relacionados com a área de análise, sendo no entanto importante reter as intenções de: a) qualificar toda área da UOPG como *espaço central*⁹¹; c) requalificar os bairros edificados na década de 60,70 e 80; f) operacionalizar os processos de gestão urbanística em colaboração com os municípios vizinhos e g) Concluir a execução dos planos em vigor para a UOPG; (artigo 47º do regulamento do PDM de Oeiras).

Entre os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor que detalham as disposições do PDM, encontra-se o Plano de Pormenor da Área Central de Outurela-

⁹⁰ Esta é uma classificação que surge no âmbito da atual revisão do PDM, sendo que no Plano em vigor o território onde o bairro se localiza é classificado como *solo urbanizável*.

Considera-se *Área Consolidada (espaço central)* as “áreas com funções de centralidade no território municipal nas quais coexistem actividades terciárias, funções residenciais, e nas quais se pretende manter e reforçar a referida multifuncionalidade” (art.30º do regulamento do PDM de Oeiras)

⁹¹ Algo que já acontece na Outurela-Portela.

Portela, publicado pela Portaria n.º 730/93, de 12 de agosto, que, não abrangendo o bairro Páteo dos Cavaleiros, traduz o modelo de ocupação no núcleo central da Outurela-Portela onde se inserem os equipamentos coletivos. Note-se ainda que o plano, no que se refere à edificação, se encontra praticamente concluído, encontrando-se em execução o centro paroquial e a igreja.

Loures

No PDM de Loures, tanto o bairro social como o empreendimento privado Terraços da Ponte são qualificados como *solo consolidado habitacional* e a zona industrial adjacente surge como *zona de indústria e terciário a reestruturar*. A zona norte do território em estudo é caracterizada como sendo uma zona declivosa e com escarpas, com risco de erosão e risco sísmico associado muito elevado. Esta vertente é classificada como estrutura ecológica urbana: *solo urbanizável - espaços verdes de recreio e lazer*. Não existe património edificado a assinalar no bairro assim como na sua envolvente. Verifica-se, no entanto, neste território, a existência de condicionantes derivadas da presença de infraestruturas: presença de linhas de alta tensão e existência de atividade perigosa (paiol).

O território de Loures encontra-se segmentado em unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG) assim como em unidades mais pequenas – as sub-unidades operativas de planeamento e gestão (SUOPG)⁹². Os Terraços da Ponte inserem-se na UOPG Oriental, mas não são enquadrados por SUOPG que visam a resolução das principais problemáticas territoriais locais e projetos de estruturação municipal programados (conforme artigo 200º do regulamento).

No âmbito dos objetivos definidos para a UOPG Oriental, não se destacam intervenções diretamente relacionadas com o bairro Terraços da Ponte, podendo, no entanto, ser relevantes na reestruturação da área envolvente ao bairro os objetivos definidos no artigo 201º do regulamento do PDM de Loures incidentes na concretização de uma “rede coerente de espaços públicos, de uma estrutura ecológica urbana com forte componente de fruição pública e do reforço da rede de equipamentos” (alínea a); reconversão de atividades económicas obsoletas (alínea c), a “libertação de corredores ecológicos obstruídos e das vertentes instáveis ocupadas” (alínea d) e o combate às carências e desequilíbrios sócio territoriais nomeadamente através de ações de reabilitação, regeneração e renovação urbana (alínea e).

⁹² Estas delimitações remetem para a sujeição a plano de urbanização, de pormenor ou unidade de execução.

Em jeito de síntese quanto ao enquadramento dos bairros e áreas envolventes no âmbito dos PDM analisados, verifica-se nas três situações um predomínio da qualificação de espaço urbano consolidado, sendo que em Loures algumas das áreas envolventes ao bairro apontam para menores níveis gerais de consolidação.

Considerando-se diversos problemas de compatibilização entre produção industrial e habitação, note-se a proximidade dos três bairros a territórios de instalação de antigas zonas industriais e onde se localizam na atualidade usos industriais (com outras características). Note-se que nos três casos, as áreas industriais antigas foram alvo de transformações: de reconversão (caso da Expo); de qualificação (situação de Oeiras); e de previsão de reestruturação (Loures). A presença de territórios de génese industrial assim como a inexistência de presença de património edificado remete para uma instalação dos empreendimentos de habitação social em terrenos menos valorizado⁹³.

No geral, importa destacar o facto dos territórios analisados, principalmente os localizados em Lisboa e Oeiras, não apontarem intenções explícitas quanto a promoção de novos equipamentos e infraestruturas para o futuro. Em Loures, menciona-se a necessidade de reestruturar e consolidar parte dos terrenos que envolvem o bairro analisado.

De uma forma geral, poderemos afirmar que as intervenções nos bairros de promoção municipal são secundarizadas no âmbito dos objetivos principais dos PDM. Em Lisboa, e considerando os níveis elevados de consolidação e estruturação do território, o processo de ordenamento do território desdobra-se em múltiplas estratégias transversais e setoriais que visam primordialmente a qualificação de pontos estratégicos da cidade. Note-se que existe um tratamento diferenciado entre as ações a implementar nas zonas mais valorizadas ou com mais potencial de exploração da cidade (áreas históricas, zonas ribeirinhas) e os territórios desfavorecidos.

Nos Planos Diretores de Oeiras e Loures, ainda que se avancem princípios estratégicos, o seu conteúdo revela-se mais convencional. Em Oeiras, no território em análise, é dado destaque à articulação entre instrumentos de gestão territorial de vários níveis hierárquicos. Em Loures, os menores níveis de estruturação do território revelam-se determinantes na constituição de objetivos e estratégias do PDM onde se encontram explanadas prioridades referentes à reestruturação de AUGI e áreas mais desqualificadas.

⁹³ Quando em confronto com espaços mais centrais onde coexistem valores patrimoniais e ambientais.

Outros programas, projetos e ações incidentes nos bairros

Como se tem verificado, os três bairros em análise apresentam diferentes características no que diz respeito à sua história, morfologia e inserção urbana, constituição sociodemográfica e diversidade étnica da população, mas todos remetem para situações de carência socioeconómica e desvantagens socioespaciais, sendo tal evidenciado pela diversidade e incidência de programas e ações que buscam uma resolução para estes problemas.

Não sendo objetivo listar de forma exaustiva as diversas ações com incidência nos territórios em análise, descrevem-se somente as principais iniciativas já desenvolvidas, em curso e previstas para cada um dos bairros, o que permite identificar, não apenas algumas coincidências, mas também diferenças nos tipos de intervenção implementados nos vários territórios. (ver Quadro 18).

Quadro 18. Síntese de estratégias de intervenção assinaláveis nos bairros

		Bairro 1 Casal dos Machados	Bairro 2 Pátio dos Cavaleiros	Bairro 3 Terraços da Ponte
Estratégias municipais (ações extraordinárias*)		- Eventuais programas de regeneração urbana no âmbito do PDM; - Programa BIP/ZIP : 0 projetos; - PIGRBM.	- Concretização das intenções explanadas no PP da Área Central de Outurela-Portela.	- Eventuais reconversões das áreas envolventes do bairro no âmbito do PDM.
Programas com apoios comunitários		----	URBAN PROQUAL (2001-2006), inserido no QCA III	----
Programa Escolhas (mais recente)		Entrelaços, és capaz! – E5G	ENTRECUL – E5G	Projeto Esperança – E5G
Contexto escolar		AE Fernando Pessoa TEIP desde 2009/10	AE Carnaxide-Portela TEIP desde 2006/07 Projeto Orquestra Geração desde 2010/11	AE Eduardo Gageiro TEIP desde 2006/07 Projeto Orquestra Geração desde 2009/10
Grupos comunitários e outras parcerias	Âmbito local	Rede L&M no bairro do Casal dos Machados e Quinta das Laranjeiras	----	----
	Âmbito municipal	Rede social de Lisboa	Rede social de Oeiras	Rede social de Loures Contrato Local de Segurança
Outros projetos de intervenção		Diversas atividades promovidas pelas associações sediadas no bairro	Diversas atividades promovidas pelas associações sediadas na Outurela-Portela	Festival O bairro i o mundo (2015) Diversas atividades promovidas pelas associações sediadas no bairro

*Não se consideram neste quadro as ações gerais, inerentes à gestão do parque habitacional: apoio às famílias alojadas e pequenas intervenções de conservação e reparação nas habitações, espaços comuns dos edifícios e espaços públicos.

Fonte: Elaboração da autora.

Conforme já se verificara aquando das análises dos PDM, determinadas operações urbanísticas previstas nos planos poderão beneficiar diretamente os bairros em análise ou as áreas envolventes dos mesmos. Em Lisboa, destaca-se a eventualidade

de realização de programas de regeneração urbana no bairro, classificado como BIP/ZIP; em Oeiras, a concretização das intenções explanadas no PP da Área Central de Outurela-Portela e em Loures eventuais reconversões das áreas envolventes do bairro (vertentes instáveis e atividades económicas obsoletas).

Reteve-se ainda que o PDM de Lisboa remete para diversos programas que enquadram estratégias de intervenção nos bairros municipais, entre os quais se encontra o Casal dos Machados. Assim, no âmbito do PLH (CML, 2012) e no contexto do presente estudo importa referenciar:

- O Programa BIP-ZIP incidente nas áreas mais desqualificadas do município e numa intervenção que remete para iniciativa e responsabilização de parcerias territoriais⁹⁴. As candidaturas aos apoios financeiros ocorrem anualmente desde 2002, não se registando no entanto candidaturas para o território do Casal dos Machados⁹⁵;
- O Programa Integrado de Gestão e Qualificação dos Bairros Municipais (PIGRBM) que visou a avaliação do estado de conservação dos bairros municipais e estabeleceu prioridades de intervenção para o período de 2011-2020. Na avaliação do estado de conservação do Casal dos Machados, o edificado foi classificado como tendo um estado de conservação entre razoável e mau pelo que o bairro integrou a lista de prioridades de intervenção na Zona Oriental, estando prevista para este empreendimento a realização de impermeabilização de empenas em lotes específicos (GEBALIS, 2011).

Um entre os três territórios, foi alvo de dois programas com apoios comunitários. Na Outurela-Portela, em Oeiras foram desenvolvidas ações no âmbito do URBAN e do PROQUAL. O URBAN foi uma iniciativa comunitária destinada a “apoiar a revitalização e requalificação das áreas urbanas [...] com fortes sinais de depressão e degradação, com problemas de declínio económico e urbano, desemprego e deterioração da qualidade de vida e acumulação de fenómenos de exclusão social e insegurança”.⁹⁶

O Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa (PROQUAL) estava enquadrado no QCA III e visou “intervir em zonas críticas dos subúrbios da AML com vista a reduzir os desequilíbrios territoriais e as

⁹⁴ “Podem concorrer ao Programa as Juntas De Freguesia que incluem nos seus territórios pelo menos um BIP/ZIP, assim como as organizações da sociedade civil que aí desenvolvem ou se Propõem desenvolver actividade”. “Todas as candidaturas devem ser apresentadas por uma parceria territorial que integre pelo menos duas entidades.” “O financiamento dos projectos aprovados é de 100% até ao limite financeiro estipulado para cada tipologia de intervenção” (Regras – Programa BIP/ZIP de Lisboa)

⁹⁵ <http://bipzip.cm-lisboa.pt/>

⁹⁶ <http://www.qca.pt/iniciativas/1994.asp>

tendências de desqualificação urbanística, assegurando condições de habitabilidade e de integração social das populações”⁹⁷. Na Outurela-Portela estes apoios permitiram a qualificação do espaço urbano através de financiamento para edificação de equipamentos e infraestruturas, assim como o fomento de ações de capacitação, integração social e cultural e promoção de emprego e de iniciativas empresariais junto da população ali residente (CMO, 2013).

O programa Escolhas⁹⁸ - programa governamental de âmbito nacional, cuja missão é promover a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, visando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social - abrange os residentes dos três bairros em análise.

Estes bairros partilham igualmente o facto das escolas localizadas na sua proximidade integrarem Agrupamentos escolares TEIP⁹⁹. Este estatuto procura facilitar a criação de condições para a promoção do sucesso educativo e escolar das crianças e dos jovens assim como uma maior articulação entre os projetos educativos e os projetos das comunidades. Note-se ainda que nos agrupamentos escolares de Oeiras e de Loures encontra-se implementado o Projeto Orquestra Geração (OG), que se centra na ação e desenvolvimento social através da música, pretendendo-se, desta forma, promover a inclusão e uma maior mobilidade social das crianças e jovens, com o propósito último de contribuir para um alargamento das suas perspetivas de vida.

Em todos os municípios existem redes sociais que agregam instituições, grupos e iniciativas de ação social e que visam contribuir para a identificação dos problemas sociais e para a ativação de respostas aos mesmos. Em Lisboa assinala-se ainda a rede L&M dos bairros Casal dos Machados e Quinta das Laranjeiras - grupo comunitário que promove encontros periódicos para debater a situação dos bairro e procura implementar projetos de intervenção junto das comunidades. Assinala-se em Loures o Contrato Local de Segurança¹⁰⁰ que implicou parcerias entre o Estado, as Forças de Segurança, a autarquia e sociedade civil e teve por áreas de intervenção prioritárias: a delinquência juvenil, a pequena criminalidade, a violência doméstica e os comportamentos antissociais e por território alvo: zonas socialmente sensíveis, entre as quais o bairro Terraços da Ponte.

⁹⁷ <http://www.ifdr.pt/>

⁹⁸ <http://www.programaescolhas.pt>

⁹⁹ Os “territórios Educativos de Intervenção prioritária” são criados ao abrigo do Despacho nº 147-B/ME/96, de 1 Agosto, tendo presente que “os contextos sociais em que as escolas se inserem condicionam a atitude dos alunos face ao processo educativo institucional e formal, verificando-se que em áreas social e economicamente carenciadas [...] o sucesso educativo é muitas vezes reduzido”.

¹⁰⁰ <http://www.cm-loures.pt/Media/Microsite/CoesaoSocial/contrato-local-de-seguranca.html>

Durante a realização do trabalho de campo foram ainda apontadas diversas medidas, já realizadas ou em curso, nomeadamente nos domínios da ação social, atividades para jovens, formação profissional e promoção de emprego, tecnologias de informação e comunicação, inseridas nas funções das associações e instituições de solidariedade social que apoiam os residentes destes bairros que não serão descritas neste trabalho, mas que remetem para o desenvolvimento de atividades relevantes no apoio e integração das famílias.

Assinale-se em Oeiras a promoção da recente iniciativa artística “O bairro i o mundo”, um projeto da Câmara Municipal de Loures e da Associação Teatro Hibisco que procura aproximar os residentes do município ao bairro. Na sequência de intervenções artísticas realizadas nas fachadas dos edifícios, o bairro transforma-se numa galeria de arte pública.

Conforme se verifica, sobre os três bairros incidiu um conjunto de medidas assinalável, parte das quais de natureza idêntica (programa Escolhas, rede social municipal, etc.), o que evidencia uma estratégia nacional de atuação perante as fragilidades socioespaciais mais evidentes.

Não obstante estes programas traduzirem, quase sempre, desejos de articulação entre diversos domínios e entidades, denota-se alguma fragmentação dos mesmos, que se encontra expressa, por exemplo, na dificuldade de enumeração das ações existentes.

Finalmente, importa notar que em Oeiras, na Outurela-Portela ocorreram iniciativas com maior volume de financiamento do que nos outros territórios e que tiveram impactos visíveis e duradouros no ambiente urbano, nomeadamente a iniciativa comunitária URBAN e o programa de ação PROQUAL.

3.5. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES NA SEQUÊNCIA DO ESTUDO EMPÍRICO

Retomando os objetivos expressos no início do capítulo, podemos avançar com alguns comentários em resposta às quatro questões enumeradas.

i. Qual o lugar que os bairros sociais ocupam na rede urbana portuguesa e que posições apresentam, considerando uma perspetiva em torno da integração socioespacial em múltiplos níveis (local, metropolitano/municipal e nacional)?

Na sequência das análises realizadas identificam-se indícios de diferenciações significativas da integração socioespacial dos bairros em diferentes escalas geográficas.

A nível nacional verificou-se que a distribuição espacial dos bairros sociais em Portugal reproduz o modelo urbano polarizado no país, em que as áreas metropolitanas se destacam de todas as outras concentrações urbanas. A concentração dos bairros e da habitação social nas áreas metropolitanas evidencia o poder atrativo das conurbações urbanas e a necessidade de implementação de respostas específicas às carências habitacionais nestas regiões (caso do PER). Num contexto de desenvolvimento urbano e infraestruturação do território com maior protagonismo nas áreas metropolitanas, os residentes nestas áreas usufruem de uma maior proximidade a serviços, equipamentos e infraestruturas

Na amostra de bairros localizados na AML identificam-se de situações de fragmentação urbana que se tornaram mais evidentes através na situação concreta dos três bairros que constituem casos de estudo e cujas análise evidenciam o fato da contiguidade não configurar continuidade urbana nem indiciar interação entre populações vizinhas.

Ainda que estes espaços sejam qualificados nos planos como *áreas urbanas consolidadas*, verificam-se lacunas a nível da integração socioespacial, eventualmente de difícil quantificação ou com pouca expressão num “mundo fragmentado” mas que *in loco* distinguem ou separam os bairros sociais analisados de outros territórios mais favorecidos.

ii. Os princípios de integração socioespacial expressos nos programas de habitação social e outras políticas aplicáveis traduzem-se na integração socioespacial dos bairros?

Conforme já se verificara no capítulo 2, as políticas públicas incidentes sobre a habitação social e o planeamento territorial não expressam orientações nem evidenciam objetivos de segregação, pelo contrário.

Os três bairros que constituíram casos de estudo localizam-se em três municípios com uma presença relevante de bairros de barracas na década de 80/90, sendo a sua extinção essencialmente conseguida através de estratégias de realojamento associadas à construção de bairros de habitação social. Note-se que estes bairros foram realizados enquanto intervenções urbanas comuns mas com mais limitações económicas do que empreendimentos de promoção privada, que se traduziram em localizações em terrenos menos valorizados ou municipais, em limitações quanto às áreas dos fogos e quanto ao valor dos materiais construtivos a usar.

Os territórios analisados não se distanciam muito de outros de promoção privada no que se refere à não coerência de espaços urbanos, existindo exemplos numa situação e noutra de urbanizações sem relações com a envolvente (Portas e Travasso, 2011). Não se poderão, no entanto, esquecer as particularidades da dimensão social dos bairros de habitação social que, associadas a uma forma urbana fragmentada, compõem a exclusão socioespacial.

O território analisado em Oeiras é aquele que apresenta maior coerência urbana. Acreditamos que para tal terão contribuído os Instrumentos de Gestão Territorial aplicáveis àquele território. Ainda que o bairro tenha sido implementado através de um processo de licenciamento isolado confina com um território planeado ao abrigo de um Plano Pormenor. Assim importa destacar a relevância da previsão de uma solução urbanística de conjunto, própria do conteúdo de um PP, que não estará prevista ao abrigo do PDM, com funções distintas (o modelo territorial sustentado pelo PDM aplica-se à totalidade do município e tem por base a classificação e qualificação do solo) nem de uma operação de licenciamento, comumente restrita a uma unidade urbana.

iii. Identificam-se sinais de evolução e alteração dos níveis de integração socioespacial desde a conceção dos bairros até ao momento atual, nomeadamente através do crescimento urbano?

Nos três casos de estudo verificam-se situações distintas, não obstante o incontestável crescimento urbano, a expansão das infraestruturas viárias e da rede de equipamentos, nas últimas décadas, com especial destaque nas áreas metropolitanas, que veio beneficiar, também, os bairros em análise.

O bairro localizado em Lisboa, apesar de ter sido construído num território bastante consolidado, veio a beneficiar, mais tarde, de novas infraestruturas implementadas aquando da promoção da Expo 98 e posteriormente da urbanização do Parque das Nações. O Páteo dos Cavaleiros, em Loures, terá sido aquele em que os níveis de integração na dimensão física e funcional terá mudado menos tendo sido uma das mais recentes operações urbanas a ser realizada na área. Em Loures, a construção do bairro precedeu a construção de equipamentos de apoio à população assim como a construção do empreendimento privado contíguo.

iv. Que avaliação se pode fazer dos processos de intervenção decorridos, em curso e previstos para os territórios em análise, no que se refere à melhoria da integração socioespacial dos bairros?

Antes de mais, chama-se a atenção para os diferentes tipos de intervenções que foram identificados: a) as que incidem no espaço material, seja na implementação de infraestruturas nos bairros e áreas envolventes, seja em obras de conservação, beneficiação ou reparação pontual dos fogos, espaços comuns dos edifícios ou espaço público; b) as que incidem na população residente e no tecido associativo e c) outras que somam as duas dimensões referidas, como, por exemplo, o programa comunitário URBAN e a iniciativa “O bairro e o mundo”. Deve destacar-se o fato de não terem sido recolhidos e avaliados, de forma sistemática, impactos da realização destas atividades. Ainda assim, serão tecidos alguns comentários acerca das intervenções através do conhecimento relativo aos objetivos destas na sequência da interação com residentes e intervenientes no território.

A solução urbanística consagrada no âmbito do Plano de Pormenor da Área Central da Outurela-Portela, cuja concretização foi em parte financiada pelo URBAN e PROQUAL, favoreceu a construção de equipamentos como espaços de conexão e articulação das áreas envolventes. Simultaneamente, a área de influência dos equipamentos estende-se para além dos bairros em situação de proximidade, ou seja estes equipamentos não servem somente as comunidades desfavorecidas residentes nos bairros de habitação social o que parece desempenhar um papel favorável na abertura das comunidades mais vulneráveis a outras realidades.

Nas ações de dimensão social, de avaliação complexa, pois não é possível aprofundar a temática, importa referir que tendem a potenciar alguns percursos improváveis¹⁰¹ dos residentes, facilmente enumerados pelas instituições promotoras, o que numa visão pessimista pode associar-se a uma ideia de insucesso, já que não atingem toda a população carenciada devido à dificuldade de disseminação e numa visão otimista poderá ser sinal de sucesso, dadas as condicionantes negativas.

Algumas das estratégias de intervenção nestes territórios tendem a valorizar a participação dos residentes e as redes de parceiros que trabalham nestas áreas, algo que não sucede de forma tão evidente nas áreas não favorecidas. Será este tratamento diferenciado adequado? Ainda que a vontade de participação possa e deva

¹⁰¹ São exemplo de percursos improváveis a entrada de jovens residentes no ensino superior ou a prossecução de carreiras assinaláveis no mundo da música, do desporto ou da moda.

ser socialmente construída importa, questionar esta distinção de tratamentos ou pelo menos o privilegiar deste tipo de estratégia em territórios com menores recursos.

Por último, refira-se que a concretização das tarefas foi delineada tendo em vista os objetivos, mas igualmente as fontes e recursos disponíveis. Não obstante a pretensão de prosseguir uma análise multidimensional, reconhece-se a menor incorporação ou explicitação de questões de índole social, principalmente nas escalas mais abrangentes. Isto sucede devido à menor informação disponibilizada nesta dimensão e à implicação de exercício de maiores esforços na recolha de informação neste âmbito assim como a uma maior dificuldade de contabilização, quantificação e sistematização de indicadores referentes às interações e percepções sociais. Ainda assim considera-se que as análises realizadas indiciam respostas às questões orientadoras do estudo e permitem a discussão das mesmas.

Capítulo 4. Considerações finais

Perante a multiplicidade de assuntos enquadráveis no âmbito da temática das desigualdades socioespaciais, optou-se por problematizar e analisar a questão da integração socioespacial dos bairros de habitação social. Essa foi uma escolha ponderada que resultou do nosso interesse na vulnerabilidade dos bairros sociais e no papel potencial que a sua estrutura física e a sua localização relativa desempenham no agravamento dessa vulnerabilidade. Ademais, a opção por uma linha de análise determinada permitiu concretizar empiricamente o estudo de forma mais consistente, aplicando-o aos bairros sociais da Área Metropolitana de Lisboa, com destaque para três casos em particular, garantindo um maior controlo sobre as variáveis utilizadas.

Ao contrário do formato clássico adotado na maioria das “conclusões de tese”, decidimos dividir o presente capítulo em três subpontos: numa primeira parte, retomam-se, muito sinteticamente, algumas reflexões que consideramos essenciais acerca das desigualdades e integração socioespacial, relacionando-as com a habitação social; de seguida, serão apresentadas as conclusões decorrentes da investigação empírica, procurando dar resposta à questão de partida e aos objetivos do estudo, para além de se realizar uma breve avaliação geral do estudo, referindo as suas limitações, principais contributos e novas questões que se foram identificando no decurso do trabalho realizado.

4.1. NOTAS DE ENQUADRAMENTO

As observações aqui apontadas remetem para a persistência das desigualdades socioespaciais e para a integração socioespacial enquanto conceito de reação a essa realidade mas de efeitos práticos dúbios.

Destacamos, em primeiro lugar, o reconhecimento da persistência das desigualdades socioespaciais e o destaque da dimensão espacial nesta questão. De fato, conforme se demonstrou no capítulo 1, nas últimas duas ou três décadas continua a destacar-se a existência de desigualdades socioespaciais, mantendo-se assim constantes os princípios e desejos de integração socioespacial, presentes nos debates que evocam o direito à cidade, nas visões que apontam para a necessidade de estratégias progressivamente mais integradas, concertadas e sustentáveis. Ao mesmo tempo, a espacialidade das desigualdades parece ter ganho maior protagonismo. De um modo geral, o espaço deixa de ser entendido como mero cenário da atuação humana para ser compreendido enquanto produto social, condicionado e condicionador da ação humana. Esta ideia, enfatizada nalguns textos académicos desde finais dos anos 80

do século XX (Soja, 1989; Santos, 1982) encontra-se também presente nos princípios dos sistemas de ordenamento do território, quando estes visam a organização espacial enquanto suporte para a vida social e para a coesão social.

Mas seja o espaço entendido como uma dimensão chave ou uma variável de relevância menor a considerar na prossecução da qualidade de vida, este tem um papel ambíguo em parte devido à pluralidade de funções que lhe estão associadas (sociais, funcionais, simbólicas, etc.) e cuja articulação é complexa.

Centrando a atenção na habitação social nos últimos 40 anos em Portugal (após a revolução de 25 de Abril), verifica-se que a provisão de alojamento, em resposta a carências habitacionais e sociais, torna-se incoerente sempre que bairros sociais, promovidos como parte de uma solução para situações de exclusão social, surgem e persistem como áreas problema. De fato, os bairros de habitação social constituem exemplos da persistência das desigualdades socioespaciais, não obstante alterações nas formas de atuação e nos discursos em torno deste assunto. Denota-se um progressivo abandono da ideia do “bairro social” (valorização da dispersão face à concentração) e direcionamento para outro tipo de soluções (apoio direto ao indivíduo ou família). Contudo, se a geografia das soluções se altera, tanto num caso como noutro não se modifica, efetivamente, o caráter residual dos apoios, limitados às famílias mais carenciadas.

Em segundo lugar, há que destacar a persistente incapacidade de definição, integração e concretização efetiva dos objetivos gerais de direito à cidade, coesão social, integração socioespacial e colmatação das desigualdades socioespaciais. Note-se que estes objetivos se encontram subentendidos nas orientações normativas mas possuem um caráter pouco operacional. Aparentemente, a não prossecução dos propósitos estará menos relacionada com o diagnóstico e identificação de problemas e mais com desajustes nas estratégias e com processos de implementação das mesmas. Isto é, de resto, algo que aliás se reconhece no contexto dos bairros de habitação social quando se verifica que as sucessivas ações e medidas implementadas nestes territórios e dirigidas às comunidades aí residentes não alteram a perceção generalizada destes bairros enquanto lugares de desvantagem socioeconómica. Perante o reconhecimento da ineficácia, insuficiência ou desarticulação das estratégias, que não alteram questões estruturais, académicos e decisores políticos remetem para orientações a seguir, críticas a práticas correntes e, ainda, para confrontos com algumas experiências de intervenção bem-sucedidas.

Em terceiro lugar, e muito relacionado com o ponto anterior, verifica-se que a contemplação da ideia de integração socioespacial no processo de ordenamento do território e urbanismo, de uma forma geral, não remeteu nem remete para uma efetiva situação de integração dos territórios e das suas comunidades nas estruturas urbanas mais abrangentes. Note-se as dificuldades de concretização do objetivo de integração socioespacial, relacionadas com a consolidação tardia dos processos de planeamento e com a atuação de agentes e atores à margem das normas vigentes. O sistema de planeamento português é recente, remete para consensos políticos, administrativos, sociais, económicos mas encontra-se sujeito às pressões de interesses económicos, é condicionado pelos valores sociais e pelo relativamente fraco poder estatal. Refira-se que a mudança de referenciais dos sistemas de planeamento que é caracterizada pela passagem de um planeamento normativo para um planeamento estratégico, em que a rigidez e carácter proibitivo do primeiro é confrontada com a flexibilidade do segundo, não alteram a substância das questões anteriormente descritas, podendo mesmo, nalgumas situações, agravá-la.

Por último, verifica-se uma dificuldade de atuação de forma articulada e integrada. Não obstante a opinião unanime sobre a “necessidade de consenso” e articulação entre diversas dimensões (social, económica, espacial), conciliando interesses de diversos agentes e atores e considerando várias escalas, este processo é acompanhado por uma dificuldade de operacionalização, que parece ser transversal a diversos sectores e que aponta para algumas limitações estruturais. No contexto do realojamento das famílias carenciadas e da provisão de bairros de habitação social são exemplos paradigmáticos desta desconexão o carácter de emergência da demolição de barracas e de construção de novos alojamentos, que não foi devidamente coadunado com os processos de intervenção e acompanhamento social da população, necessariamente mais morosos.

4.2. RESPOSTAS E CONSIDERAÇÕES QUANTO À QUESTÃO CHAVE E OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Em resposta à questão chave que orienta este estudo “Como tem evoluído a integração socioespacial dos bairros de habitação social?” refira-se, antes de mais, que não obtivemos dados sistematizados relativos à evolução da integração socioespacial em número suficiente para permitir uma generalização das situações. No entanto, no contexto dos três casos de estudo (Casal dos Machados, Pátio dos Cavaleiros e Terraços da Ponto) foi verificável um aumento da integração socioespacial dos bairros desde o momento da sua conceção até ao momento atual,

conforme demonstrado no capítulo 3. Quanto à melhoria da integração socioespacial, verifica-se que nos três bairros em análise esta decorreu na sequência de dinâmicas distintas (beneficiação de infraestruturas destinadas a outros territórios, inclusão numa estratégia de produção urbana mais abrangente e infraestruturação de emergência e direcionada para as populações locais). Esta diversidade de dinâmicas revela que a oferta de serviços habitacionais e de infraestruturas não é consequência direta de práticas de planeamento, mas de uma conjugação de fatores em que se inclui disponibilidade de solo, capacidade de investimento e prioridades dos governos locais, entre outros.

Assim, poder-se-á afirmar que a integração socioespacial não foi inerente ao processo de constituição dos bairros de habitação social nem ocorre como consequência de uma estratégia integrada, uma vez que esta se encontra, de certa forma, comprometida nos pressupostos base que reconhecem como seus beneficiários apenas as populações mais fragilizadas. Note-se que as lacunas identificadas nas dimensões de análise da integração socioespacial são mais evidentes na dimensão relacional e simbólica e menos nas dimensões mais relacionadas com a espacialidade (física e funcional). A imagem negativa do bairro, enquanto “bairro social” encontra-se patente nas perceções dos seus residentes e nas estratégias de ação social orientadas para aqueles territórios. Na dimensão urbanística reconhece-se no conjunto de bairros analisados (amostra da AML e três casos de estudo) situações que prefiguram fragmentação socioespacial e que confirmam que a contiguidade ou aparente contiguidade não configura continuidade urbana. Note-se ainda que essas situações enquadram-se no universo de não integração mas não o esgotam.

Mesmo não tendo sido objetivo analisar em profundidade a integração socioespacial de outros territórios que não os constituídos pelos casos de estudo, compreende-se que muitas das situações identificadas (lacunas na integração socioespacial a nível físico e funcional) são comuns a territórios vizinhos (por exemplo escassez de espaços públicos, desconexão entre percursos pedonais). Considerando os dados obtidos tende-se, com as devidas ressalvas, a acordar que será na dimensão imagética e relacional que se verifica maior distinção entre os bairros de habitação social e outros empreendimentos urbanos.

Nos três casos analisados, que constituem bairros de grande dimensão a nível nacional, verificou-se uma melhoria da integração socioespacial dos bairros sociais que crê-se ter ocorrido na generalidade dos bairros localizados na AML, decorrente da forte expansão da urbanização em Portugal, com maior expressão no litoral e nas

áreas metropolitanas. A infraestruturação urbana e a edificação poderão ter favorecido conjuntos habitacionais originalmente, localizados em territórios mais isolados (por questões de reduções de custos e disponibilidade de terrenos). Em complementaridade com este favorecimento, eventualmente mais casual, a consolidação do sistema de planeamento, nomeadamente através da elaboração de PDM) estruturou uma regularização destes territórios e o trabalho cada vez mais articulado em rede de associações e organismos públicos e do terceiro setor permite um reconhecimento das carências no terreno e a identificação de lacunas, nomeadamente no que se refere à oferta quantitativa e ao défice de qualidade das infraestruturas.

Perante os quatro objetivos específicos do estudo, apontados na introdução, indique-se:

1 - A problematização do conceito de integração socioespacial

O recurso ao conceito de integração socioespacial foi essencialmente suportado pelo fato deste se constituir enquanto conceito positivo e não proibitivo, por englobar uma perspetiva de análise holística que contempla diversas dimensões de análise e por conciliar operatividade com uma dose de idealismo em linha com a ideia de direito à cidade. No entanto, ainda que se considerem pertinentes estas justificações para a escolha do conceito, denotou-se ao longo da investigação que o limitado e diversificado uso do termo em diversos trabalhos de pesquisa implicou algumas experiências de aplicação no estudo empírico e que a análise de múltiplos critérios, englobados na questão da integração socioespacial, é naturalmente dificultada pelas inter-relações entre os indicadores analíticos.

2 - A integração socioespacial dos bairros de habitação

De uma forma geral e mediante as análises realizadas, verifica-se que os bairros sociais na AML se encontram em situação menos desfavorável no que se refere à integração socioespacial do que a indicada na literatura (situação de marginalidade territorial e estigmatização), pelo menos no que se refere à sua dimensão espacial e considerando a situação generalizada de desorganização territorial. Ou seja a situação dos bairros de habitação social remete para algum desfavorecimento no sistema urbano português (isolamento, desconexão com áreas envolventes e fragmentação urbana) que no entanto não representa uma exceção no contexto generalizado da dispersão urbana em Portugal.

3 – A relação entre a integração socioespacial dos bairros, o desenvolvimento urbano e as políticas públicas

Não sendo possível apontar relações diretas entre a integração socioespacial dos bairros de habitação social, o desenvolvimento urbano e as políticas públicas, não se poderá deixar de enunciar que estas foram evidenciadas nos três bairros que constituíram casos de estudo e que se poderá depreender que, perante o relevante crescimento e consolidação urbana nas últimas décadas, tenham sido diversos os bairros de habitação social localizados na AML a beneficiar de uma densificação e infraestruturação urbana. Adicionalmente, também as políticas no que respeita ao planeamento urbano se consolidaram e os modos de intervenção nos territórios se aperfeiçoaram, nomeadamente no que diz respeito ao trabalho e implementação de redes sociais.

4 – As estratégias e ações com incidência nos bairros e seus efeitos na integração socioespacial

No conjunto de estratégias incidentes e previstas, denotam-se algumas tendências que importa apontar pelos reflexos potencialmente distintos numa maior ou menor integração socioespacial dos bairros de habitação social:

- Estratégias de base local ou seja intervenções especialmente direcionadas para a unidade bairro e para a sua população e que nesse sentido têm por foco os edifícios, população, espaços públicos e equipamentos da unidade urbana. Estas ações, ao centraram-se no bairro, reforçam a identidade comunitária mas negligenciam as relações com os espaços envolventes e com as outras comunidades, essenciais para promover a integração socioespacial. Note-se que esta leitura não deverá ser feita de forma linear. Por exemplo, o festival de arte em Loures implementado no bairro Terraços da Ponte leva a que população diversa visite o bairro de habitação social. Contudo, ações pontuais, mesmo que positivas, não são suficientes para inverter a orientação genérica deste tipo de políticas.
- Intervenções nos bairros de promoção pública, enquadradas no conjunto de ações direcionadas para territórios marginais em contraponto a ações direcionadas para territórios mais valorizados onde o retorno de investimento é mais visível. Trata-se de um tratamento dual e diferenciado, eventualmente justificado como solução a curto prazo de correção de desigualdades, não fosse a desproporcionalidade nos meios e recursos de intervenção entre territórios.

- Evocação de participação da população residente a par da desresponsabilização das entidades públicas e gestoras do bairro. Os organismos que atuam nestes bairros (entidades públicas e organismos do terceiro sector), limitados por poucos meios de financiamento, tendem a direccionar as suas ações para a correção das necessidades mais prementes, assim como a fomentar a responsabilização e fortalecimento das instituições locais e os residentes. O reforço do papel da população e das instituições locais na decisão quanto a medidas a implementar e no processo de implementação apresenta-se como positivo, ao reforçar o poder dos residentes, ampliando os impactos das medidas implementadas e potenciando a resolução de problemas futuros. No entanto, esta situação poderá eventualmente remeter para a desresponsabilização de entidades supralocais perante a manutenção de carências, até porque as intervenções a nível local têm impacto limitado face a mecanismos estruturais geradores de desigualdades.

Assinale-se, no entanto, a não identificação, nestes territórios, de intenções de realização de intervenções urbanísticas específicas numa perspetiva de cerzimento urbanístico, isto é, que visem o reforço das ligações bairro-exterior. Este tipo de operações poderia contribuir de forma evidente para a resolução de algumas lacunas identificadas na integração socioespacial, em especial as respeitantes à dimensão física e funcional.

4.3. AVALIAÇÃO DO ESTUDO

Para além dos comentários e notas decorrentes dos resultados da investigação, importa analisar criticamente o estudo, pois os dados disponíveis e utilizados, bem como as opções metodológicas influenciaram, necessariamente, os resultados obtidos e a consequente interpretação. Aponte-se ainda que ao longo do percurso e no final deste foram identificados alguns aspetos que não se encontravam previstos no momento inicial da montagem do modelo analítico. Na impossibilidade de elaborar novas etapas de investigação, análise e interpretação de resultados retêm-se estas questões para considerar em estudos futuros e para permitir um olhar mais atento e profundo sobre os fenómenos avaliados. Note-se que as questões por aprofundar constituem limitações reconhecidas no percurso da investigação mas também podem assumir-se enquanto contributos para o estabelecimento de novas perspetivas e visões sobre a temática analisada.

Limitações

As limitações na investigação decorrem a partir do momento em que se definem objetivos e estratégias, desde a escolha dos conceitos chave até ao objeto de estudo.

Na passagem da análise teórica ao estudo empírico, conforme já se fora avançando ao longo do capítulo 3, reconhecem-se várias limitações das estratégias metodológicas seguidas, e diversas opções que, por razões várias (não obtenção de informação, elevada exigência em termos de tempo), nem chegaram a integrar o estudo. As análises realizadas foram prosseguidas tendo um determinado fim mas foram igualmente condicionadas pela informação disponível, e por limitações temporais que impossibilitaram o aprofundamento de certas questões, nomeadamente respeitantes à dimensão social dos bairros. Note-se ainda alguma dificuldade de obtenção e sistematização de informação respeitantes aos impactos dos planos previstos nos sistemas de Gestão Territorial e dos projetos de intervenção socioterritoriais implementados nos bairros. A opção por uma extensão das análises a vários bairros e a diversas dimensões condicionou o aprofundamento do estudo em cada um dos casos de estudo e dimensões de análise.

Por outro lado, acreditou-se no início da investigação que o alargamento da análise a mais casos de estudo poderia ter permitido avançar na construção de linhas de atuação orientadoras para a promoção de maiores níveis de integração socioespacial. Ora após um conhecimento aprofundado dos três casos de estudo, esta questão pareceu fazer bastante menos sentido, uma vez que nos pareceu que, mais do que estabelecer uma tipificação de atuações, é fundamental desenvolver um efetivo conhecimento das realidades, enquadrando-as em contextos territoriais, sociais e políticos mais amplos. Note-se que foram contributos para esta opinião a substituição de indicadores de análise quantitativos (desejo inicial no âmbito do estudo) por outros mais descritivos e qualitativos (decorrentes da informação disponível). Esta alteração foi entendida como vantajosa, uma vez que as análises realizadas, mais do que quantificarem as lacunas existentes a nível da integração socioespacial, suportam leituras mais qualitativas dos espaços e da sua integração socioespacial que são especialmente relevantes quando se procura uma abordagem integrada.

Não sendo um objetivo de estudo, verificou-se no fim da investigação alguma secundarização sobre os processos de intervenção socioterritoriais nos bairros sociais que poderia ter sido colmatada através de entrevistas a decisores políticos. O recurso a instrumentos de recolha de perceções de residentes das unidades urbanas na

vizinhança dos bairros em análise iria igualmente enriquecer as considerações respeitantes à dimensão relacional e simbólica/imagética dos bairros.

Curiosamente, algumas das dificuldades sentidas na investigação são coincidentes com os desajustes nos processos de implementação de estratégias nos bairros: a passagem de teoria à prática, a conciliação de várias escalas de intervenção e de várias dimensões de estudo.

Contribuições

De uma forma geral, reconhece-se que a exploração da situação de (des)integração socioespacial neste estudo, direcionada para os bairros de habitação social, poder-se-á estender a outro tipo de unidades urbanas, também segregadas e desarticuladas da envolvente, uma vez que esta situação não é exclusiva ao parque de habitação social.

Entendemos ainda que a prossecução da ideia de integração socioespacial será particularmente relevante em contextos como o português em que os índices de segregação socio-espacial são geralmente apontados como baixos mas, devido a diversos fatores, os empreendimentos urbanos, principalmente os mais recentes, não se encontram articulados de forma coerente numa rede urbana mais ampla.

Considerando-se a dificuldade de valorização urbanística dos bairros sociais, e no atual contexto de implementação de intervenções urbanas pontuais e locais, o enfoque na integração socioespacial constitui um alerta para a necessidade de construção de estratégias de atuação, evidentemente integradas, que visem combater a fragmentação urbana e promover o direito à cidade na sua componente espacial.

Finalmente, destacamos algumas temáticas que julgamos justificarem um aprofundamento:

- i) Uma exploração e enquadramento mais profundo sobre a produção urbana enquanto processo dependente dos sistemas políticos e económicos, algo que enquadra as questões comentadas.
- ii) As práticas de atuação em determinado local sem uma visão mais abrangente exigem um debate crítico, pois, em diversos casos, a incidência específica sobre uma unidade urbana ou sobre uma comunidade podem contribuir para a desvalorização da cidade como contínuo espacial e social.
- iii) A diferenciação de medidas a implementar em territórios distintos (meio urbano consolidado vs. meio urbano emergente, áreas valorizadas vs. áreas marginais)

procurando-se compreender se essa diferenciação constitui uma prática adequada ou se tenderá a manter ou mesmo a reforçar desigualdades entre territórios.

iv) Qual o futuro dos bairros de habitação social e qual o papel que estes poderão ter num contexto de crise económica e insuficientes respostas alternativas às carências habitacionais?

Bibliografia

2003. Deputados visitam a Quinta do Mocho. *Loures Municipal*, 6, 14.
- Abramo, Pedro (ed.) 2009. *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada nas cidades brasileiras*, Porto Alegre: ANTAC.
- Abrantes, Teresa 1994. «Efeitos perversos» dos bairros sociais: Observações e sugestões. *Sociedade e Território*, 20, 50-54.
- Abreu, Alexandre, Mendes, Hugo, Rodrigues, João, Gusmão, José Guilherme, Serpa, Nuno, Teles, Nuno, Alves, Pedro Delgado & Mamede, Ricardo Paes 2013. *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes*, Lisboa, Tinta da China.
- Almeida, João Ferreira De 1993. Integração social e exclusão social: algumas questões. *Análise social*, XXVIII, 4,5, 829-834.
- André, Isabel 2002. Coesão territorial: A inclusão dos lugares nas redes do desenvolvimento. In: Cachinho, H., André, I., Medeiros, I., Reis, J., Malheiros, J. M., Esteves, M. H., Marques, R. J., Claudino, S. & Salgueiro, T. B. (eds.) *Olhares sobre o território e a espacialidade*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 43-56.
- Antrop, Marc 2004. Landscape change and the urbanization process in Europe. *Landscape and Urban Planning*, 67, 9-26.
- Arbaci, Sonia 2002. Patterns of ethnic and socio-spatial segregation in European cities: are welfare regimes making a difference? *Immigration and Place in Mediterranean Metropolises*. Lisbon: Luso-American Foundation, 83 - 115.
- Arbaci, Sonia & Malheiros, Jorge 2010. De-Segregation, Peripheralisation and the Social Exclusion of Immigrants: Southern European Cities in the 1990s. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36, 2, 227-255.
- Atkinson, Rowland 2006. Mob mentality: the threat to community sustainability from the search for safety. In: Malpass, P. & Cairncross, L. (eds.) *Building on the past: visions of housing futures*. Bristol: Policy Press, 163 - 184.
- Baptista, Luís 1999. *Cidade e habitação social*, Lisboa, Celta editora.
- Beaujeu-Garnier, Jaqueline 2010. *Geografia Urbana*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Beauregard, Robert & Haila, Anna 2000. The Unavoidable Continuities of the City. In: Marcuse, P. & Kempen, R. V. (eds.) *Globalizing cities: A new spatial order?* Oxford: Blackwell Publishing, 22-36.
- Bell, David & Jayne, Mark 2004. Afterword: Thinking in quarters. In: Bell, D. & Jayne, M. (eds.) *City of Quarters: Urban Villages in the Contemporary City*. Burlington: Ashgate, 249 - 255.
- Bianchini, Franco & Ghilardi, Lia 2004. The culture of neighbourhoods: A european perspective. In: Bell, D. & Jayne, M. (eds.) *City of quarters: Urban villages in the contemporary city*. Burlington: Ashgate, 237 - 248.
- Bingre, Pedro 2008. 1965: O ano da morte do urbanismo português. *Jornal Arquitectos*, 232, 18-21.
- Borja, Jordi 2009. A democracia em busca da cidade futura. *Jornal Arquitectos*, 234, 52-63.
- Borja, Jordi 2010. Democracy in Search of the Future City. In: Sugranyes, A. & Mathivet, C. (eds.) *Cities for all: Proposal and experiences towards the right to the city*. Santiago: Habitat International Coalition, 29-41.
- Brenner, Neil & Theodore, Nik (eds.) 2002. *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford: Blackwell.

- Bush-Geertsema, Volker (ed.) 2007. *Measures to Achieve Social Mix and their Impact on Access to Housing for People who are Homeless*: European Observatory on Homelessness.
- Cabral, João & Portas, Nuno 2011. As transformações da regulação: Processo e actores. *In*: Portas, N., Domingues, Á. & Cabral, J. (eds.) *Políticas Urbanas II: Transformações, Regulação e Projectos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 232 - 267.
- Carmo, André, Ferrão, João & Malheiros, Jorge 2014. Geografias do Estado social: Reorganização territorial, habitação e urbanismo. *In*: Carmo, R. M. D. & Barata, A. (eds.) *Estado Social: de todos para todos*. Lisboa: Tinta da China, 167-200.
- Carreiras, Marina, Amílcar, Anselmo, Ferreira, Bárbara & Malheiros, Jorge 2011. Notas sobre a situação da habitação social em Portugal - Geografia, problemas e oportunidades? *VIII Congresso da Geografia Portuguesa – Repensar a Geografia para novos desafios*. Lisboa.
- Cassiers, Tim & Kesteloot, Christian 2012. Socio-spatial Inequalities and Social Cohesion in European Cities. *Urban Studies*, 49, 9, 1909 - 1924.
- CCRLVT 2002. PROT-AML Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa: Volume I (versão aprovada) Lisboa: Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo.
- CCRLVT 2010. PROT-AML: Diagnóstico estratégico. Lisboa: Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo.
- CET/ISCTE, IRIC/UP & Associados, A. Mateus E 2008a. Contributos para o plano estratégico de habitação 2008-2013: Relatório 2 Políticas de habitação. Lisboa: ISCTE.
- CET/ISCTE, IRIC/UP & Associados, A. Mateus 2008b. Contributos para o plano estratégico da habitação - Diagnóstico e Proposta para uma estratégia de Habitação 2008/2013 - Sumário executivo. Lisboa: ISCTE.
- CML 2012. O PLH em Acção: Programa Local de Habitação de Lisboa - Relatório da 3ª fase: concretizar. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- CML 2013. Programas de realojamento: PER e PIMP Relatório de finalização. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- CML 2014. Uma praça em cada bairro. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- CMO 2013. Oeiras: Factos e números. Câmara Municipal de Oeiras.
- Coelho, António Baptista 1994. É preciso integrar a «Habitação Social» na continuidade urbana. *Sociedade e Território*, 20, 71-78.
- Comtois, Claude 1986. Spatial integration: review of theories and synthesis. *Cahiers de géographie du Québec*, 30, 79, 41-51.
- Cordeiro, Graça Dias & Figueiredo, Tiago 2012. Intersecções de um bairro *online*: Reflexões partilhadas em torno do blog *Viver Lisboa*. *In*: Mendes, M. M., Ferreira, C. H., Sá, T. & Crespo, J. L. (eds.) *A cidade entre bairros*. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 9 - 20.
- Correia, Fernando Alves 2001. *Manual de direito e do urbanismo: volume I*, Coimbra, Almedina.
- Correia, Paulo Dias 1993. *Políticas de solos no planeamento municipal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Dangschat, Jean 2004. Segregation – ein Indikator für Desintegration? [Segregation - an indicator for disintegration?]. *Journal für Konflikt- und Gewaltforschung*, 6, 2, 6-31.
- De Boe, Ph, Grasland, C & Healy, A 1999. Spatial Integration. Study programme on European Planning.
- Dear, Michael & Scott, Allen 1981. Towards a framework for analysis. *In*: Dear, M. & Scott, A. (eds.) *Urbanisation and Urban Planning in Capitalist Societies*. London: Methuen, 3-16.

- Deffner, Veronika & Hoerning, Johanna 2011. Fragmentation as a threat to social cohesion? A conceptual review and an empirical approach to brazilian cities. *International RC21 Conference 2011*. Amsterdam.
- Dias, Júlio 1994. Tendências das políticas Europeias quanto aos modelos de habitação social. *Sociedade e Território*.
- Domingues, Álvaro 2011a. As transformações do território: variações de contexto e escala de urbanização. In: Portas, N., Domingues, Á. & Cabral, J. (eds.) *Políticas Urbanas II: Transformações, regulação e projectos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 68-159.
- Domingues, Álvaro 2011b. Da cidade ao urbano. In: Portas, N., Domingues, Á. & Cabral, J. (eds.) *Políticas Urbanas II: Transformações Regulação e Projectos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 19 - 67.
- Engels, Friedrich 1975. *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*, Porto, Afrontamento.
- Fainstein, Susan S. 2010. *The just city*, New York, Cornemm University Press.
- Ferrão, João. 2010. *As Condições Sociais de Funcionamento da Política Pública de Ordenamento do Território*. Provas de habilitação para o exercício de funções de coordenação científica.
- Ferrão, João 2014. *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, João & Moura, Dulce 2010. Políticas de habitação e ordenamento do território. In: Socialista, J. (ed.) *Socialismo no séc. XXI*. Lisboa: Esfera do Caos, 62-79.
- Ferreira, António Fonseca 1987. *Por uma nova política de habitação*, Porto, Edições Afrontamento.
- Ferreira, António Fonseca 1989. PIMP - O realojamento tardio, lento e desastrado. *Sociedade e Território*, 10,11, 67-69.
- Ferreira, António Fonseca 1994. Habitação social: Lições e prevenções para o PER. *Sociedade e Território*. Porto: Edições Afrontamento.
- Ferreira, Bárbara, Carreiras, Marina, Amílcar, Anselmo, Raposo, Rita & Malheiros, Jorge 2012. Das Metrópoles às Cidades médias: cartografias mediáticas e geográficas dos bairros sociais em Portugal. *XIII Coloquio Ibérico de Geografia: Respuestas de la Geografía Ibérica a la crisis actual*. Santiago de Compostela.
- Ferreira, Bárbara, Carreiras, Marina, Amílcar, Anselmo, Raposo, Rita & Malheiros, Jorge. Year. Políticas de habitação em Portugal: um passo em frente ou dois atrás? In: Malheiros, J., Raposo, R., Amílcar, A., Ferreira, B. & Carreiras, M., eds. *O futuro da Habitação Pública no Estado Social Pós-crise: Actas da Conferência Internacional, 2013 Lisboa*. CEG - IGOT.
- Ferreira, José Maria Carvalho, Peixoto, João, Carvalho, Anabela Soriano, Raposo, Rita, Graça, João Carlos & Marques, Rafael (eds.) 1995. *Sociologia*, Lisboa, São Paulo, Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Guatemala, Madrid, México, Nova Iorque, Panamá, San Juan: McGraw-Hill.
- Fortuna, Carlos 2001. Sociologia, cultura urbana e globalização. In: Fortuna, C. (ed.) *Cidade, cultura e globalização*. 2ª ed. Oeiras: Celta, 1 - 28.
- Fujita, Kuniko 2012. Conclusion: Residential Segregation and Urban Theory. In: Maloutas, T. & Fujita, K. (eds.) *Residential segregation in comparative perspective: Making sense of contextual diversity*. Farnham: Ashgate, 287-322.
- Gaspar, Jorge 2003. Inserção da área metropolitana de Lisboa no País, na península Ibérica e na Europa. In: Tenedório, J. A. (ed.) *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa, 29- 43.
- Gebalis 2011. Programa integrado de gestão e requalificação dos bairros municipais - Intervenção física.

- Gonçalves, João 2011. PDM no século XXI *Cadernos: Curso de doutoramento em geografia*, 3, 10-30.
- Gottdiener, Mark & Budd, Leslie 2005. *Key Concepts in Urban Studies*, London/Thousand Oaks/New Delhi, SAGE Publications.
- Gros, Marielle Christine 1994. «Pequena» história do alojamento social em Portugal. *Sociedade e Território*, 20, 80-90.
- Guerra, Isabel 1994. As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas. *Sociedade e Território*, 20, 11-16.
- Guerra, Isabel 2007. Tensões do urbanismo quotidiano. In: Portas, N., Domingues, Á. & Cabral, J. (eds.) *Políticas urbanas - Tendências, estratégias e oportunidades*. 2ª ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 236-251.
- Hackworth, Jason 2007. *The neoliberal city: governance, ideology, and development in American Urbanism*, New York, Cornell University Press.
- Harvey, David 1990. *The condition of postmodernity*, Oxford, Blackwell.
- Harvey, David 2008. The right to the city. *New Left Review*, 53, 23-40.
- Healey, Patsy 2003. Collaborative planning in perspective. *Planning theory*, 2, 2, 101-123.
- IHRU 2009. Património público de habitação social. In: Urbana, O. D. H. E. D. R. (ed.). IHRU.
- IHRU 2015a. 1987- 2011: 25 anos de esforço do Orçamento do Estado com habitação.
- IHRU 2015b. + Habitação: Estratégia Nacional para a Habitação - Desafios e mudanças.
- INE. 2013. Caracterização da Habitação Social em Portugal: 2012. *Destaque - Informação à comunicação social* [Online].
- Jacobs, Jane 1961. *The Death and Life of Great American Cities*, New York.
- Kapp, Silke 2012. Direito ao espaço cotidiaano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. *Cadernos Metrópole*, 14, 28, 463-483.
- Kärholm, Mattias 2007. The Materiality of Territorial Production: A Conceptual Discussion of Territoriality, Materiality, and the Everyday Life of Public Space. *Space and Culture*, 10, 4, 437-453.
- Kearns, Ade & Parkinson, Michael 2001. The Significance of Neighbourhood. *Urban Studies*, 38, 12, 2103 - 2110.
- Kempen, Ronald Van, Murie, Alan, Knorr-Siedow, Thomas & Tosics, Iván (eds.) 2006. *Regenerating large housing estates in Europe - A guide to better practice*: Utrecht University.
- Kempen, Ronald Van & Özüekren, A. Sule 1998. Ethnic Segregation in Cities: New Forms and Explanations in a Dynamic World. *Urban Studies*, 35, 10, 1631-1656.
- Kempen, Ronald Van & Priemus, Hugo 2002. Revolution in Social Housing in the Netherlands: Possible Effects of New Housing Policies. *Urban Studies*, 2, 39, 237-253.
- Klosterman, Richard 1985. Arguments for and against Planning. *The Town Planning Review*, 56, 1, 5-20.
- Lefebvre, Henri 2012. *O direito à Cidade*, Lisboa, Letra Livre.
- Letria, Pedro & Malheiros, Jorge 1999. *À descoberta dos novos descobridores*, Lisboa, Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses.
- Lourenço, Júlia Maria 2003. *Expansão urbana: Gestão de planos-processo*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Malheiros, Jorge 1998. Minorias étnicas e segregação nas cidades - uma aproximação ao caso de Lisboa, no contexto da Europa Mediterrânica. *Finisterra*, XXIII, 66, 91-118.

- Malheiros, Jorge 2000. Urban Restructuring, Immigration and the Generation of Marginalised Spaces in the Lisbon Region. *In: King, R., Lazaridis, G. & Tsardanidis, C. (eds.) Eldorado or Fortress? Migration in South Europe*. London: Palgrave Macmillan, 207-232.
- Malheiros, Jorge. 2001. *Arquipélagos Migratórios: Transnacionalismo e Inovação*. Dissertação de Doutoramento em geografia, Universidade de Lisboa.
- Malheiros, Jorge 2007. Metropoles, dinâmicas económicas e reconfiguração espacial. *In: Horta, A. P. B. (ed.) Sociologia urbana*. Lisboa: Universidade Aberta, 179-217.
- Malheiros, Jorge 2009. Bairros clandestinos, migrações e mobilidades – reflexões breves e levantar de questões. *In: Cascais, C. M. D. (ed.) Áreas urbanas de génese ilegal: projectos para a legalização de um sonho, Actas da Conferência*. Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana.
- Malheiros, Jorge, Mendes, Manuela, Barbosa, Carlos Elias, Silva, Sandra Brito, Schiltz, Aline & Vala, Francisco 2007. *Espaços e expressões de conflito e tensão entre autóctones, minorias migrantes e não migrantes na área metropolitana de Lisboa*, Lisboa, Observatório da imigração.
- Maloutas, Thomas 2012a. The Broadening and Mystified Margins of Urban Deprivation. *European Journal of Homelessness*, 6, 1, 13-29.
- Maloutas, Thomas 2012b. Introduction: Residential segregation in context. *In: Maloutas, T. & Fujita, K. (eds.) Residential segregation in comparative perspective: Making sense of contextual diversity*. Farnham: Ashgate, 1-36.
- Malpass, Peter & Cairncross, Liz (eds.) 2006. *Building on the past: visions of housing futures*, Bristol: Policy press.
- Marcuse, Peter 1997. The enclave, the citadel, and the ghetto: What has changed in the post-fordist U.S. City. *Urban Affairs Review*, 33, 2, 228-264.
- Marcuse, Peter 2009. From critical urban theory to the right to the city. *City*, 2-3, 185-197.
- Marcuse, Peter & Kempen, Ronald Van 2000. Conclusion: A changed spatial order. *In: Marcuse, P. & Kempen, R. V. (eds.) Globalizing cities: A new spatial order?* Oxford: Blackwell Publishing, 249- 275.
- Mendes, Luís. 2008. *A Nobilitação Urbana no Bairro Alto: Análise de um Processo de Recomposição Socio-Espacial*. Tese de Mestrado, Universidade de Lisboa.
- Mendes, Luís 2012. Nobilitação urbana marginal enquanto prática emancipatória: Alternativa ao discurso hegemónico da cidade criativa? *Revista crítica de ciências sociais*, 99, 51-72.
- Menezes, Marluce & Almeida, Ana 2006. *Direito à cidade - Reflexão em torno da incidência do termo mistura social na políticas habitacionais e urbanas portuguesas*, Lisboa, LNEC.
- Mingione, Enzo 1995. New aspects of marginality in Europe. *In: Hadjimichalis, C. & Sadler, D. (eds.) Europe at the Margins - New Mosaics of Inequality*. Chichester: Wiley, 15-32.
- Murie, Alan 2006. Visions and scenarios. *In: Kempen, R. V., Murie, A., Knorr-Siedow, T. & Tosics, I. (eds.) Regenerating large housing estates: A guide to better practice*. Utrecht: Utrecht University.
- Musterd, Sako 2005. Social and ethnic segregation in europe: levels, causes, and effects. *Journal of urban affairs*, 27, 3, 331-348.
- Musterd, Sako & Andersson, Roger 2005. Housing mix, social mix and social opportunities. *Urban affairs review*. Sage Publications.
- Nunes, João Pedro Silva 2011. *Florestas de cimento armado: Os grandes conjuntos residenciais e a constituição da Metrópole de Lisboa (1955-2005)*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

- Oliveira, Fernanda Paula 2012. *Novas Tendências do Direito do Urbanismo - De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*, Coimbra, Almedina.
- Oliveira, Vítor Manuel Araújo De 2013. *A evolução das formas urbanas de Lisboa e do Porto nos séculos XIX e XX*, Porto, Universidade do Porto.
- Pateman, Carole 1999. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Pereira, Nuno Teotónio 2002. Pátios e vilas de Lisboa, 1870-1930. A promoção privada do alojamento operário. *Jornal Arquitectos*, 204, 18-21.
- Piketty, Thomas 2014. *O capital no século XX*, Lisboa, Temas e debates.
- Pittini, Alice, Ghekière, Laurent, Dijol, Julien & Kiss, Igor 2015. The state of housing in the EU 2015. Brussels: Housing Europe, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing.
- Portas, Nuno 1997. A Arquitectura da Habitação no Século XX Português. *Arquitectura do século XX Portugal*. Frankfurt, Lisboa: Deutsches Architektur-Museum, 117-122.
- Portas, Nuno 2011. Introdução. In: Portas, N., Domingues, Á. & Cabral, J. (eds.) *Políticas Urbanas II: Transformações, Regulação e projectos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1 -15.
- Portas, Nuno, Domingues, Álvaro & Cabral, João (eds.) 2007. *Políticas urbanas: Tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Portas, Nuno & Travasso, Nuno 2011. As transformações do espaço urbano: Estruturas e fragmentos. In: Portas, N., Domingues, Á. & Cabral, J. (eds.) *Políticas Urbanas II: Transformações, regulação e projecto*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 162-229.
- Préteceille, Edmund 2006. La ségrégation sociale a-t-elle augmenté? La métropole parisienne entre polarisation et mixité. *Sociétés Contemporaines*, 62, 62-93.
- Ramalho, Sónia & Trovão, Susana 2010. *Repertórios femininos em construção num contexto migratório pós-colonial: modalidades de participação cívica*, Lisboa, ACIDI.
- Raposo, Rita 2008. Condomínios fechados em Lisboa: paradigma e paisagem. *Análise social*, XLIII, 1, 109-131.
- Rebelo, Emília Maria Malcata & Paiva, Luís Tiago 2006. *Planeamento urbano para a integração de imigrantes*, Lisboa, Alto-comissariado para a integração e minorias étnicas (ACIME).
- Rhein, Catherine 2002. Intégration sociale, intégration spatiale. *Espace géographique*, 3, 31, 193-207.
- Rodrigues, Eduardo Vítor, Samagaio, Florbela, Ferreira, Hélder, Mendes, Maria Manuela & Januário, Susana 1999. A pobreza e a exclusão social: Teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal. *Sociologia*, 9, 63 - 101.
- Rodrigues, Luís 2011. *Manual de crimes urbanísticos: Exemplos práticos para compreender os negócios insustentáveis da especulação imobiliária*, Lisboa, Guerra e paz.
- Roseta, Helena 2009. Do urbanismo totalitário ao crime urbanístico. *Jornal arquitectos*. Ordem dos Arquitectos.
- Ruiz-Tagle, Javier 2013. A Theory of Socio-spatial integration: Problems, Policies and Concepts from a US Perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, 2, 388-408.
- Salgueiro, Teresa Barata 1977. Bairros clandestinos na periferia de Lisboa. *Finisterra*, XII, 23, 28-55.
- Salgueiro, Teresa Barata 1998. Cidade pósmoderna. Espaço fragmentado. *Inforgeo*, 12/13, 225-235.

- Salgueiro, Teresa Barata 1999. Ainda em torno da fragmentação do espaço urbano. *Inforgo*, 14, 65-76.
- Salgueiro, Teresa Barata 2000. Fragmentação e exclusão nas metrópoles. *Sociedade e Território*, 30, 16 - 26.
- Salgueiro, Teresa Barata 2001. *Lisboa, Periferia e Centralidades*, Oeiras, Celta Editora.
- Salgueiro, Teresa Barata 2002. Espacialidade e temporalidades nas áreas urbanas. In: Cachinho, H., André, I., Medeiros, I., Reis, J., Malheiros, J. M., Esteves, M. H., Marques, R. J., Claudino, S. & Salgueiro, T. B. (eds.) *Olhares sobre o território e a espacialidade*. Lisboa: Centro de estudos geográficos da Universidade de Lisboa, 25-42.
- Santos, Milton 1982. *Pensando o espaço do Homem*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- Sassen, Saskia 1991. *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- Seixas, João 2013. *A cidade na encruzilhada: Repensar a cidade e a sua política*, Porto, Edições Afrontamento.
- Sen, Amartya 2009. *A Ideia de Justiça*, Coimbra, Almedina.
- Serra, Nuno 2002. *Estado, território e estratégias de habitação*, Coimbra, Quarteto Editora.
- Short, John Rennie 1996. *The urban order: An introduction to cities, culture, and power*, Oxford, Blackwell publishers.
- Smith, Neil 1996. *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, New York, Routledge.
- Soja, Edward 1989. *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, New York, Verso.
- Soja, Edward 2010. *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota.
- Stone, Michael 2003. Social Housing in the UK and US: Evolution, Issues and Prospects (author's report). London: Goldsmiths University of London.
- Sugranyes, Ana & Mathivet, Charlotte (eds.) 2011. *Cities for all: proposals and experiences towards the right to the city*, Chile: Habitat International Coalition.
- Teixeira, Manuel 1992. As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940. *Análise Social*, XXVII, 115, 65-89.
- Torgerson, Ulf 1987. The wobbly pillar under the welfare state. In: Turner, B., Kemeny, J. & Lundqvist, L. (eds.) *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Stockholm: Almqvist and Wiksell, 116-127.
- UE (ed.) 2011. *Cidades de amanhã: Desafios, visões e perspectivas*: Comissão Europeia, Direcção geral da política regional.
- Vázquez, Carlos García 2009. O fim da continuidade, o fim do espaço público, o fim do urbanismo. *Jornal Arquitectos*, 236, 94-99.
- Viard, Jean 1994. *La Société d'archipel ou Les Territoires du village global*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- Vilaça, Flávio 2011. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos avançados*, 25, 71, 37-58.
- Wacquant, Loic 1996. The Rise of Advanced Marginality: Notes on its Nature and Implications. *Acta Sociologica*, 39, 121-139.
- Wirth, Louis 1938. Urbanism as a Way of Life. *The American Journal of Sociology*, 44, 1, 1-24.

Legislação consultada

(1951) Decreto Lei 38382 de 07 de Agosto de 1951 - Aprova o Regulamento geral das edificações urbanas.

(1965) Decreto Lei 46673 de 29 de Novembro de 1965 - Concede às autoridades administrativas responsáveis os meios legais que as habilitem a exercer eficiente intervenção nas operações de loteamento urbano.

(1933) Decreto Lei 23052 de 23 de Setembro de 1933 - Autoriza o Governo a promover a construção de casas económicas, em colaboração com as câmaras municipais, corporações administrativas e organismos do estado.

(1965) Decreto Lei 46673 de 29 de Novembro de 1965 - Concede às autoridades administrativas responsáveis os meios legais que as habilitem a exercer eficiente intervenção nas operações de loteamento urbano.

(1976) Decreto Lei 704/76 de 30 de Setembro - Autoriza o Fundo de Fomento da Habitação a constituir um programa especial para a reparação de fogos ou imóveis em degradação.

(1976) Decreto Lei 794/76 de 5 de Novembro - Aprova a política de solos.

(1976) Constituição da Republica Portuguesa: VII Revisão Constitucional [2005]

(1980) Decreto Lei 435/80 de 2 de Outubro - Introduz alterações ao sistema de concessão de crédito e de incentivos financeiros à habitação.

(1982) Decreto Lei 208/82, de 26 de Maio - Define o quadro regulamentar dos planos diretores municipais.

(1987) Decreto Lei 226/87 de 6 de Junho - Estabelece o regime de cooperação entre a administração central e local em programas de habitação social para arrendamento.

(1988) Decreto Lei 4/88 de 14 de Janeiro - Cria um regime especial de participações para a recuperação de imóveis sujeitos a arrendamentos (RECRÍA).

(1990) Decreto Lei 69/90 de 2 de Março - Disciplina o regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território.

(1993) Decreto Lei 163/93 de 7 de Maio - Cria o programa especial de realojamentos nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

(1996) Decreto Lei 79/96 de 20 de Junho - Cria o regime da concessão de participações para o apoio à aquisição ou reabilitação de fogos por famílias abrangidas pelo PER.

(1996) Decreto Lei 106/96 de 31 de Julho – Cria o Regime Especial de Participação e Financiamento de Prédios Urbanos em Regime da Propriedade Horizontal

(1996) Decreto Lei 105/96 de 31 de Julho - Cria o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas, abreviadamente designado por REHABITA.

(1997) Resolução do Conselho de Ministros 197/97 de 18 de Novembro - Regulamenta a Implementação da Rede Social.

(2001) Portaria 1136/2001 de 25 de Setembro - Fixa os parâmetros para o dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos de utilização coletiva.

(2002) Resolução de Conselho de Ministros 68/2002 de 8 de Abril – Aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML)

(2003) Decreto Lei 271/2003 de 28 de Outubro - Altera pela quarta vez o Decreto Lei 163/93 de 7 de Maio, que estabelece o PER.

(2004) Decreto Lei 135/2004 de 3 de Junho - Cria o PROHABITA - Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, que regula a concessão de financiamento para resolução de situações de grave carência habitacional.

(2007) Lei 58/2007 de 4 de Setembro - Aprova o PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

(2012) Lei 31/2012 de 14 de Agosto - Procede à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano.

(2013) Lei 11-A/2013 de 28 de janeiro – Introduz a reorganização administrativa do território das freguesias.

(2014) Decreto Lei 53/2014 de 8 de Abril - Estabelece um regime excecional e temporário a aplicar à reabilitação de edifícios ou de frações.

(2014) Lei 31/2014 de 30 de maio - Estabelece a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

(2015) Resolução do Conselho de Ministros 48/2015 de 15 de julho - aprova a Estratégia Nacional para a Habitação, para o período de 2015-2031.

Anexos

Lista de quadros

Quadro A.1. Número de Bairros sociais por localização geográfica (Nut II) em 2009 e 2011 e taxa de variação 2009-2011	1
Quadro A.2. Distribuição dos bairros, edifícios e fogos de habitação social por Nut II: 2009, 2011 e 2012.....	1
Quadro A. 3. Confronto entre parque de habitação social e parque de habitação familiar clássica por Área metropolitana, 2011	2
Quadro A. 4. Edifícios de habitação social por Nut II e por regime de propriedade, 2009, 2011 e 2012 e taxa de variação da propriedade da propriedade total do município/entidade	3
Quadro A. 5. Taxa de variação dos casos registados de pedidos de habitação	3

Lista de figuras

Figura A.1. Distribuição dos bairros, edifícios e fogos de habitação social por Áreas metropolitanas: 2009, 2011 e 2012.....	2
--	---

Outros

Anexo 1. Critérios de seleção e lista de municípios aos quais foram solicitados dados de caracterização de bairros de habitação social - projeto REHURB.....	4
Anexo 2. Ficha de caracterização de bairro.....	5
Anexo 3. Critérios de seleção de casos de estudo: três bairros.....	9
Anexo 4. Inquérito de caracterização e opinião: residentes dos bairros.....	12
Anexo 5. Inquérito sobre a utilização do espaço público do bairro.....	21
Anexo 6. Caracterização do Bairro 1: Casal dos Machados.....	25
Anexo 7. Caracterização do Bairro 2: Pátio dos Cavaleiros.....	30
Anexo 8. Caracterização do Bairro 3: Terraços da Ponte.....	37
Anexo 9. Metodologia da análise da integração socioespacial dos bairros no contexto metropolitano e municipal (escalas de integração municipal e local)	42
Anexo 10. Análise da integração socioespacial do conjunto dos bairros sociais da AML: escalas municipal e local.....	45
Anexo 11. Dimensões de análise e indicadores de Integração socioespacial – análise detalhada: escala bairro.....	46
Anexo 12. Análise dimensão funcional: Esquema imagem mental dos bairros.....	49
Anexo 13. Evolução estrutura urbana do Bairro 1: Casal dos Machados.....	51
Anexo 14. Evolução estrutura urbana do Bairro 2: Pátio dos Cavaleiros.....	53
Anexo 15. Evolução estrutura urbana do Bairro 3: Terraços da Ponte.....	55

Quadros e Figuras

Quadro A.1. Número de Bairros sociais por localização geográfica (Nut II) em 2009 e 2011 e taxa de variação 2009-2011

	2011		2009		Taxa de variação 2009-2011
	Nº	%	Nº	%	
Portugal	2089	100,00	1938	100,00	0,08
NUT II – Norte	690	33,03	675	34,83	0,02
NUT II – Centro	353	16,90	349	18,01	0,01
NUT II – Lisboa	388	18,57	383	19,76	0,01
NUT II – Alentejo	210	10,05	217	11,20	-0,03
NUT II – Algarve	144	6,89	135	6,97	0,07
NUT II – Região Autónoma dos Açores	195	9,33	82	4,23	1,38
NUT II – Região Autónoma da Madeira	109	5,22	97	5,01	0,12

Fonte: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social

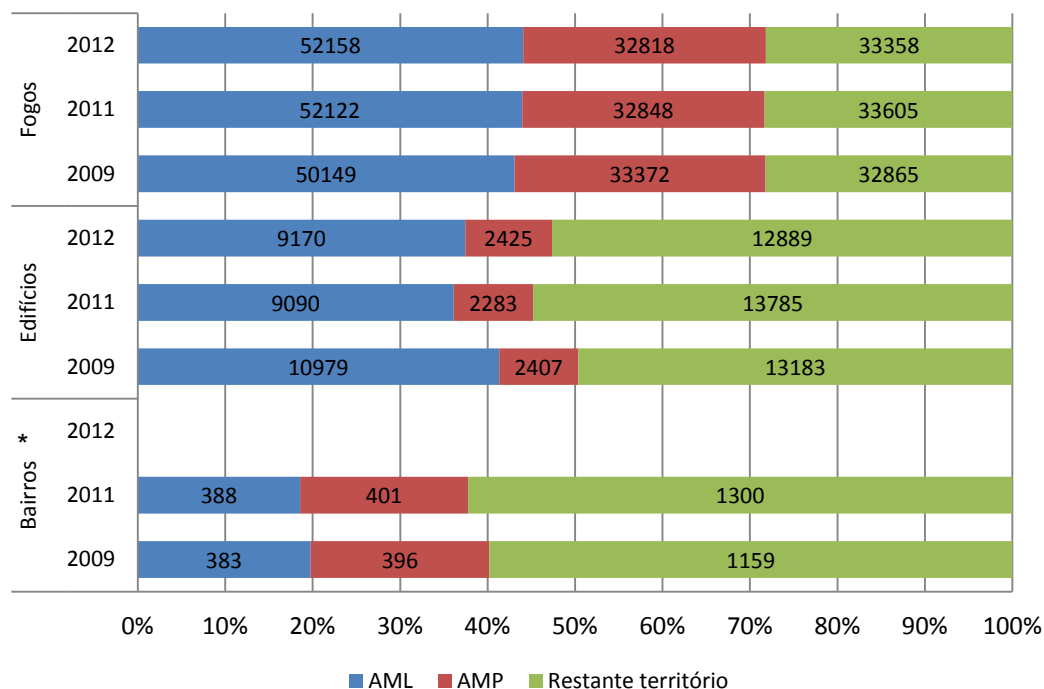
Quadro A.2. Distribuição dos bairros, edifícios e fogos de habitação social por Nut II: 2009, 2011 e 2012

			NUT II – Norte	NUT II - Centro	NUT II - Lisboa	NUT II - Alentejo	NUT II - Algarve	NUT II - R. A. Açores	NUT II - R. A. Madeira	Total
Bairros¹⁰²	2009	nº	675	349	383	217	135	82	97	1938
		%	34,8	18,0	19,8	11,2	7,0	4,2	5,0	100,0
	2011	nº	690	353	388	210	144	195	109	2089
		%	33,0	16,9	18,6	10,1	6,9	9,3	5,2	100,0
Edifícios	2009	nº	5131	3420	10979	2990	1449	1545	1055	26569
		%	19,3	12,9	41,3	11,3	5,5	5,8	4,0	100,0
	2011	nº	4664	2946	9090	2810	1297	2569	1782	25158
		%	18,5	11,7	36,1	11,2	5,2	10,2	7,1	100,0
	2012	nº	4704	2897	9170	2686	1292	2233	1502	24484
		%	19,2	11,8	37,5	11,0	5,3	9,1	6,1	100,0
Fogos	2009	nº	42443	7948	50149	4656	4377	1606	5207	116386
		%	36,5	6,8	43,1	4,0	3,8	1,4	4,5	100,0
	2011	nº	41402	7853	52122	4652	4544	2569	5433	118575
		%	34,9	6,6	44,0	3,9	3,8	2,2	4,6	100,0
	2012	nº	41391	7842	52158	4524	4372	2512	5535	118334
		%	35,0	6,6	44,1	3,8	3,7	2,1	4,7	100,0

Fonte: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social

¹⁰² Não se encontra disponível informação relativa aos bairros de habitação social para o ano de 2012.

Figura A.1. Distribuição dos bairros, edifícios e fogos de habitação social por Áreas metropolitanas e resto do território nacional: 2009, 2011 e 2012



* Inexistência de dados estatísticos relativos aos bairros em 2012

Fonte: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social

Quadro A. 3. Confronto entre parque de habitação social e parque de habitação familiar clássica por Área metropolitana, 2011

			Portugal	AML	AMP	Restante território
Parque de habitação social (2011)	Bairros sociais	N	2089	388	401	1300
		%	100,0	18,6	19,2	62,2
	Edifícios sociais	N	25158	9090	2283	13785
		%	100,0	36,1	9,1	54,8
	Fogos sociais	N	118575	52122	32848	33605
		%	100,0	44,0	27,7	28,3
	Valor médio N° de fogos/N° de bairros		56,8	134,3	81,9	25,9
	Valor médio N° de fogos/N° de edifícios		4,7	5,7	14,4	2,4
Parque de habitação familiar clássica (2011)	Edifícios de habitação familiar clássica	N	3555378	450334	419070	2685974
		%	100,0	12,7	11,8	75,5
	Alojamentos clássicos	N	5878096	1486953	828357	3562786
		%	100,0	25,3	14,1	60,6
	Valor médio N° alojamentos/N° edifícios		1,7	3,3	2,0	1,3

Fonte: INE, Censos 2011; INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social

Quadro A. 4. Edifícios de habitação social por Nut II e por regime de propriedade, 2009, 2011 e 2012 e taxa de variação da propriedade da propriedade total do município/outra entidade proprietária

	2012			2011			2009			Taxa de variação prop. Total município entidade (2009-2012)
	Total	Prop. total município/entidade	Prop. parcial município/entidade	Total	Prop. total município/entidade	Prop. parcial município/entidade	Total	Prop. total município/entidade	Prop. parcial município/entidade	
	N.º	%	%	N.º	%	%	N.º	%	%	
Norte	4704	80,6	19,4	4664	79,2	20,8	5131	82,6	17,4	-10,5
Algarve	1292	77,2	22,8	1297	74,8	25,2	1449	82,2	17,8	-16,3
Centro	2897	82,2	17,8	2946	82,6	17,4	3420	82,0	18,0	-15,0
Lisboa	9170	73,7	26,3	9090	70,8	29,2	10979	67,8	32,2	-9,3
Alentejo	2686	81,8	18,2	2810	82,2	17,8	2990	84,1	15,9	-12,6
R. A. Açores	2233	96,0	4,0	2569	91,7	8,3	1545	93,2	6,8	48,8
R. A. Madeira	1502	77,5	22,5	1782	86,8	13,2	1055	77,5	22,5	42,3
Portugal	24484	79,4	20,6	25158	78,5	21,5	26569	77,0	23,0	-5,0

Fonte: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social

Quadro A. 5. Taxa de variação dos casos registados de pedidos de habitação

	2011 Nº	2009 Nº	Taxa de variação %
Portugal	42248	39331	7,4
Norte	9960	10702	-6,9
Centro	3281	3664	-10,5
Lisboa	15829	12388	27,8
Alentejo	3871	3130	23,7
Algarve	1510	3090	-51,1
R. A. Açores	1186	1207	-1,7
R. A. Madeira	6611	5150	28,4

Fonte: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social

Anexo 1. Critérios de seleção e lista de municípios aos quais foram solicitados dados de caracterização de bairros de habitação social - projeto REHURB

Critérios de seleção¹⁰³:

- Todos os municípios da AML (18 municípios) e da AMP¹⁰⁴ (16 municípios);
- Todos os municípios exteriores a AML e AMP com nº fogos/nº bairros sociais > média do país (19 municípios);
- Municípios exteriores a AML e AMP com nº fogos por edifício > média do país, desde que o nº de fogos por bairro > (média do país - 1 dev.padrão) (22 municípios).

Lista de municípios:

AMP	Arouca
	Espinho
	Gondomar
	Maia
	Matosinhos
	Oliveira de Azeméis
	Porto
	Póvoa de Varzim
	Santa Maria da Feira
	Santo Tirso
	São João da Madeira
	Trofa
	Vale de Cambra
	Valongo
	Vila do Conde
	Vila Nova de Gaia
AML	Alcochete
	Almada
	Amadora
	Barreiro
	Cascais
	Lisboa
	Loures
	Mafra
	Moita
	Montijo
	Odivelas
	Oeiras
	Palmela
	Seixal
	Sesimbra
	Setúbal
	Sintra
	Vila Franca de Xira

Municípios exteriores a AML e AMP com nº fogos/nº bairros sociais > 60	Alcácer do Sal
	Braga
	Bragança
	Coimbra
	Entroncamento
	Évora
	Fafe
	Faro
	Funchal
	Guimarães
	Lousada
	Nazaré
	Pombal
	Portalegre
	Portimão
	Santa Cruz
Municípios exteriores a AML e AMP com nº fogos por edifício > 4,32 desde que o nº de fogos por bairro > 24,1	Torres Vedras
	Vila Real
	Viseu
	Amarante
	Castelo Branco
	Castro Marim
	Condeixa-a-Nova
	Covilhã
	Estarreja
	Figueira da Foz
	Grândola
	Loulé
	Mortágua
	Olhão
	Paços de Ferreira
	Paredes
	Pedrógão Grande
	Penafiel
	Penalva do Castelo
	Peso da Régua
	Ponte de Lima
	Ribeira Brava
	Tavira
	Viana do Castelo
	Vieira do Minho

¹⁰³ Considerados os dados do INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social, 2009.

¹⁰⁴ A partir de 2015, Paredes passou a integrar a AMP verificando-se que atualmente esta região abarca 17 municípios.

Anexo 2. Ficha de caracterização de bairro



FICHA DE CARACTERIZAÇÃO DE BAIRRO

Inserir nome do município

1/3

DATA PREENCHIMENTO: / /

Inserir nome do bairro

No final do preenchimento, grave as alterações feitas salvando o documento com o nome: **Ficha_(nome do município)_(nome do bairro)**
Sempre que é pedido o preenchimento com X, deverão ser assinaladas apenas as situações aplicáveis

1. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO

1.1. CONCELHO

NOME DO CONCELHO

1.2. FREGUESIA

NOME DA(S) FREGUESIA(S)

1.3. BAIRRO

NOME DO BAIRRO

ÁREA (Km²)

POPULAÇÃO RESIDENTE

Nº TOTAL HABITANTES

DENSIDADE POPULACIONAL (Hab/Km²)

HOMENS MULHERES

POR FAIXA ETÁRIA (% ou nº absoluto) 0 -14 15 -64 + 65 ANOS

Nº TOTAL FAMÍLIAS

PARQUE HABITACIONAL

Nº DE EDIFÍCIOS

Nº DE FOGOS

Nº DE FOGOS POR TIPOLOGIA (% ou nº absoluto)

T0 E T1

T2 E T3

T4 E MAIS

2. CARACTERÍSTICAS DO BAIRRO

2.1. CARACTERIZAÇÃO FÍSICA E URBANÍSTICA

EQUIPAMENTOS (Preencher com X)

ESCOLA DE 1º CICLO	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	
ESCOLA DE 2º CICLO	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	
ESCOLA DE 3º CICLO	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	
CENTRO DE SAÚDE	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	
JUNTA DE FREGUESIA	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	
CENTRO DE DIA (3ª idade)	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	
CRECHE	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	
CENTRO CULTURAL	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	
BIBLIOTECA	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	
JARDINS INFANTIS	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	
EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	
ESPAÇOS VERDES ⁽¹⁾	Existente no bairro		Existente a menos de 10 min. a pé do bairro	

COMÉRCIO E SERVIÇOS no bairro

COMÉRCIO: Nº DE UNIDADES FUNCIONAIS EXISTENTES

SERVIÇOS: Nº DE UNIDADES FUNCIONAIS EXISTENTES

ACESSIBILIDADES: TRANSPORTES PÚBLICOS

PARAGENS / ESTAÇÕES DE COMBOIO OU METRO (Preencher com X) Existente no bairro Existente a menos de 10 min. a pé do bairro

TRANSPORTES PÚBLICOS QUE SERVEM O BAIRRO (Preencher com X) FREQUÊNCIA APROXIMADA (MÉDIA DE CARREIRAS OU COMPOSIÇÕES POR HORA):

AUTOCARRO		
COMBOIO		
METRO		
OUTROS		

Anexo 2. Ficha de caracterização de bairro

FICHA DE CARACTERIZAÇÃO DE BAIRRO		Inserir nome do município	2/3
DATA PREENCHIMENTO: <input type="text"/> / <input type="text"/> / <input type="text"/>		Inserir nome do bairro	
ACESSIBILIDADES: TRANSPORTES PÚBLICOS			
FAZ PERCURSO COM LIGAÇÃO DIRECTA AO PRINCIPAL CENTRO CÍVICO/COMERCIAL DA LOCALIDADE (Preencher com X)		<input type="checkbox"/>	
DURAÇÃO MÉDIA DA VIAGEM (MESMO SEM LIGAÇÃO DIRECTA) ATÉ AO PRINCIPAL CENTRO CÍVICO/COMERCIAL DA LOCALIDADE:			
ATRAVÉS DO TRANSPORTE MAIS RÁPIDO (min)		<input type="text"/>	
ATRAVÉS DO TRANSPORTE COM MAIOR FREQUÊNCIA (min)		<input type="text"/>	
ACESSIBILIDADES: REDE VIÁRIA			
PROXIMIDADE DO BAIRRO A VIAS ESTRUTURANTES ⁽²⁾ (Preencher com x):		A menos de 5 min. <input type="checkbox"/> A mais de 5 min. <input type="checkbox"/>	
ENTRADAS FORMAIS NO BAIRRO			
Nº DE ENTRADAS FÍSICAS NO BAIRRO ⁽³⁾ (Preencher com x)			
1 a 3	<input type="checkbox"/>	4 a 6	<input type="checkbox"/>
7 a 10	<input type="checkbox"/>	11 a 15	<input type="checkbox"/>
		mais de 16 <input type="checkbox"/>	
SOLO	CUSTO DO SOLO (EUROS/m ²)	BAIRRO	FREGUESIA
	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
		CONCELHO	<input type="text"/>
CLASSIFICAÇÃO ACTUAL DO SOLO ONDE O BAIRRO FOI EDIFICADO SEGUNDO O PDM <input type="text"/>			
PARQUE HABITACIONAL			
ANO DE INÍCIO DE CONSTRUÇÃO DO BAIRRO		<input type="text"/>	
ANO DE CHEGADA DOS PRIMEIROS RESIDENTES		<input type="text"/>	
		ÚLTIMO ANO DE ALOJAMENTOS DE NOVOS RESIDENTES <input type="text"/>	
NÚMERO DE PISOS PREDOMINANTE (% ou nº absoluto)			
EDIFÍCIOS COM 1, 2 PISOS		EDIFÍCIOS COM 3 A 6 PISOS	
<input type="text"/>		<input type="text"/>	
		EDIFÍCIOS COM 7 OU MAIS PISOS <input type="text"/>	
ALOJAMENTOS SEM UMA INFRAESTRUTURA SANITÁRIA NO MÍNIMO (% ou nº absoluto) ⁽⁴⁾ <input type="text"/>			
TAXA DE ALOJAMENTOS SOBRELOTADOS (%) ⁽⁵⁾ <input type="text"/>		TAXA DE ALOJAMENTOS EM REGIME DE OCUPAÇÃO PARTILHADA % ⁽⁶⁾ <input type="text"/>	
ESTADO DE CONSERVAÇÃO			
TAXA DE EDIFÍCIOS COM NECESSIDADES DE REPARAÇÕES % ⁽⁷⁾ <input type="text"/>			
Nº DE EDIFÍCIOS OBJECTO DE OBRAS DE CONSERVAÇÃO ⁽⁸⁾ NO ÚLTIMO ANO DISPONÍVEL		ANO DISPONÍVEL <input type="text"/>	
DESPESAS DE CONSERVAÇÃO TOTAIS EFECTUADAS NO ÚLTIMO ANO DISPONÍVEL:			
DESPESAS EM OBRAS DE CONSERVAÇÃO ⁽⁸⁾ DO EDIFICADO (EUROS)		ANO DISPONÍVEL <input type="text"/>	
DESPESAS EM OBRAS DE REABILITAÇÃO /CONSERVAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO (EUROS) ⁽⁹⁾		ANO DISPONÍVEL <input type="text"/>	
DESPESAS EM OBRAS DE REABILITAÇÃO /CONSERVAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS (EUROS) ⁽¹⁰⁾		ANO DISPONÍVEL <input type="text"/>	
FREQUÊNCIA APROXIMADA DA LIMPEZA DO ESPAÇO PÚBLICO ⁽¹¹⁾ (Preencher com x)			
Diária	<input type="checkbox"/>	2 X semana	<input type="checkbox"/>
Semanal	<input type="checkbox"/>	Quinzenal	<input type="checkbox"/>
Mensal	<input type="checkbox"/>	Inferior a 1 vez mês	<input type="checkbox"/>
2.2. CARACTERIZAÇÃO DEMOGRÁFICA E SOCIAL			
FAMÍLIAS RESIDENTES:			
Nº FAMÍLIAS MONOPARENTAIS FEMININAS ⁽¹²⁾		<input type="text"/>	
Nº FAMÍLIAS MONOPARENTAIS MASCULINAS ⁽¹²⁾		<input type="text"/>	
Nº FAMÍLIAS COMPOSTAS EXCLUSIVAMENTE POR 1 IDOSO		<input type="text"/>	
Nº FAMÍLIAS COMPOSTAS EXCLUSIVAMENTE POR 2 OU MAIS IDOSOS		<input type="text"/>	
Nº FAMÍLIAS COMPOSTAS POR 6 OU MAIS PESSOAS		<input type="text"/>	
ESCOLARIDADE			
POPULAÇÃO RESIDENTE COM IDADE SUPERIOR A 18 ANOS COM ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA (%)		<input type="text"/>	
POPULAÇÃO RESIDENTE COM ENSINO SUPERIOR (%)		<input type="text"/>	
NÍVEIS DE ABANDONO ESCOLAR NAS ESCOLAS QUE SERVEM O BAIRRO NO 3º CICLO (%) ⁽¹³⁾		Ano de referência <input type="text"/>	
NÍVEIS DE ABANDONO ESCOLAR NAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO NO 3º CICLO (%) ⁽¹³⁾		Ano de referência <input type="text"/>	
NÍVEIS DE ABANDONO ESCOLAR NAS ESCOLAS QUE SERVEM O BAIRRO NO 10º ANO (%) ⁽¹⁴⁾		Ano de referência <input type="text"/>	
NÍVEIS DE ABANDONO ESCOLAR NAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO NO 10º ANO (%) ⁽¹⁴⁾		Ano de referência <input type="text"/>	

Anexo 2. Ficha de caracterização de bairro



FICHA DE CARACTERIZAÇÃO DE BAIRRO

Inserir nome do município

3/3

DATA PREENCHIMENTO: / /

Inserir nome do bairro

CONDIÇÃO DA POPULAÇÃO PERANTE O TRABALHO (%)		CONDIÇÃO DA POPULAÇÃO PERANTE SUBSÍDIOS SOCIAIS (%)	
ACTIVOS(AS) COM EMPREGO	<input type="text"/>	REND. SOCIAL INSERÇÃO	<input type="text"/>
DESEMPREGADOS(AS)	<input type="text"/>	SUBSÍDIO DE DESEMPREGO ⁽¹⁵⁾	<input type="text"/>
DOMÉSTICOS(AS)	<input type="text"/>	OUTROS SUBSÍDIOS	<input type="text"/>
REFORMADOS(AS)	<input type="text"/>		
ESTUDANTES	<input type="text"/>		
SERVIÇO MILITAR	<input type="text"/>		
PRESEÇA DE MINORIAS ÉTNICAS E IMIGRANTES			
POPULAÇÃO CIGANA (Preencher com Sim ou Não)	<input type="text"/>	QUANTAS FAMÍLIAS?	1 a 10 <input type="text"/> 11 a 50 <input type="text"/> > 50 <input type="text"/>
POPULAÇÃO RESIDENTE DE NACIONALIDADE ESTRANGEIRA (%)	<input type="text"/>	PRINCIPAIS PAÍSES	<input type="text"/>
2.3. TECIDO INSTITUCIONAL E FINANCEIRO			
ENTIDADE(S) TUTELAR(ES) DO BAIRRO ⁽¹⁶⁾	<input type="text"/>		
PROGRAMA(S) DE FINANCIAMENTO DA CONSTRUÇÃO DO BAIRRO	<input type="text"/>		
ENCARGOS ANUAIS COM HABITAÇÃO SOCIAL NO BAIRRO (EUROS)	<input type="text"/>		
RECEITAS ANUAIS OBTIDAS COM RENDAS NO BAIRRO (EUROS)	<input type="text"/>		
VALORES MÉDIOS MENSAS DAS RENDAS NO BAIRRO (EUROS)	<input type="text"/>		
TAXAS MÉDIAS DE INCUMPRIMENTO	<input type="text"/>		
Nº DE FOGOS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BAIRRO	<input type="text"/>		
PROJECTOS DE INTERVENÇÃO NO BAIRRO ⁽¹⁷⁾	<input type="text"/>		
QUANTOS	<input type="text"/>		
ATRAVÉS DE QUE PROGRAMAS	<input type="text"/>		
ENTIDADES COORDENADORAS	<input type="text"/>		
ENTIDADES PARCEIRAS	<input type="text"/>		
DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO (PREENCHER COM X AS SITUAÇÕES APLICÁVEIS):		QUANDO	
EDIFICADO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
ESPAÇO PÚBLICO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
EQUIPAMENTOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
ACTIVIDADES PARA JOVENS (CULTURA E DESPORTO)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
FORMAÇÃO PROFISSIONAL E PROMOÇÃO DE EMPREGO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
PROJECTOS NA ÁREA DA SAÚDE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
PROJECTOS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
ACTIVIDADES ECONÓMICAS NO BAIRRO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
OUTRAS	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	



FICHA DE CARACTERIZAÇÃO DE BAIRRO

GLOSSÁRIO

(1) Áreas de solo enquadradas na estrutura ecológica municipal ou urbana que, além das funções de protecção e valorização ambiental e paisagística, se destinam à utilização pelos cidadãos em actividades de estadia, recreio e lazer ao ar livre.

(2) Vias pertencentes à rede viária primária, possuem como funções dominantes o atravessamento e acesso à cidade e as ligações urbanas estruturantes.

(3) Acessos formais (produto da intervenção urbanística formal pública) viários e pedonais de entrada no Bairro.

(4) Alojamentos sem, pelo menos, uma das seguintes infraestruturas básicas: electricidade, instalações sanitárias, água canalizada, retrete, instalação de banho ou duche.

Método de cálculo: Taxa de edifícios sem, pelo menos, uma infraestrutura básica (%) = N° de alojamentos familiares de residência habitual sem, pelo menos, uma infraestrutura básica / N° total de alojamentos familiares de residência habitual X 100.

(5) O alojamento é considerado sobrelotado sempre que nele residam mais pessoas do que o esperado, dada a tipologia do alojamento. Os parâmetros considerados normais são: uma divisão para sala de estar; uma divisão por cada casal; uma divisão por cada outra pessoa não solteira; uma divisão por cada pessoa solteira com mais de 18 anos; uma divisão por cada duas pessoas solteiras do mesmo sexo com idade entre os 7 e 18 anos; uma divisão por cada pessoa solteira de sexo diferente com idade entre os 7 e 18 anos; uma divisão por cada duas pessoas com menos de 7 anos.

Método de cálculo: Taxa de alojamentos sobrelotados (%) = N° de alojamentos familiares clássicos de residência habitual sobrelotados / N° de alojamentos familiares clássicos de residência habitual X 100.

(6) Residência habitual de mais do que uma família no mesmo alojamento familiar.

Método de cálculo: Taxa de alojamentos em regime de ocupação partilhada (%) = N° de alojamentos familiares clássicos com mais de uma família aí a residir de forma habitual / N° de alojamentos familiares clássicos X 100

(7) Edifícios nos quais se verifica necessidade de intervenção nos seguintes componentes do edifício: estrutura, cobertura, paredes e caixilharia exterior.

Método de cálculo: Taxa de edifícios com necessidades de reparações (%) = N° de edifícios com necessidades de reparações / N° total de edifícios X 100

(8) Considerar obras de conservação ordinárias: obras destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de restauro, reparação ou limpeza e obras de conservação extraordinárias: obras ocasionadas por defeito de construção, caso fortuito ou de força maior.

(9) Despesa efectuada em obras de conservação/reabilitação das áreas envolventes do parque de habitação social.

(10) Despesa efectuada em obras de conservação e reabilitação de equipamentos e comércio de apoio ao parque de habitação social.

(11) A limpeza dos espaços públicos inclui o conjunto de actividades a levar a efeito pelos serviços municipais com a finalidade de libertar de sujidade e resíduos todos os espaços públicos, nomeadamente limpeza de arruamentos, passeios e outros espaços públicos incluindo varredura, limpeza de sarjetas, a lavagem de pavimentos e corte de ervas.

(12) Conjunto de pessoas dentro de uma família clássica, que tem a presença de apenas um dos progenitores, pai ou mãe com filho(s) não casado(s), avô ou avó com neto(s) não casado(s).

(13) Casos de saída do sistema de ensino antes da conclusão da escolaridade obrigatória, dentro dos limites etários previstos na lei.

Método de cálculo: Níveis de abandono escolar nas escolas no 3º ciclo (%) = População residente com idade entre os 10 e 15 anos que abandonou a escola sem concluir o 9º ano / População residente com idade entre os 10 e 15 anos * 100.

(14) Casos de saídas dos alunos que, embora se tendo matriculado no 10º ano de escolaridade, não o concluíram, excluindo-se os casos de transferências e retenções.

(15) Incluir subsídio social de desemprego.

(16) Instituição ou departamento responsável pela gestão e administração do bairro.

(17) Acções de intervenção financiadas por programas nacionais ou comunitários. Estes programas podem ser efectuados isoladamente ou em parcerias e incidem sobre áreas tão diversas como o edificado, o espaço público, os equipamentos de saúde e educação, etc.

Contactos da equipa de projecto:

Anselmo Amílcar E-mail: anselmo.amilcar@campus.ul.pt Tlm. (+351) 919 369 170

Bárbara Ferreira E-mail: barbaraferreira@campus.ul.pt Tlm. (+351) 969 484 175

Marina Carreiras E-mail: marinacarreiras@campus.ul.pt Tlm. (+351) 962 702 255

Anexo 3. Critérios de selecção de casos de estudo: três bairros

Para o presente estudo considera-se relevante a dimensão do bairro e a existência de unidade morfológica que permita identificar e caracterizar o conjunto urbano enquanto bairro. Tendo a selecção de bairros no âmbito do REHURB cumprido estes critérios, optou-se por recorrer às mesmas unidades como casos de estudo.

A escolha de três bairros de habitação social como casos de estudo, foi realizada na sequência de uma análise de correspondência múltipla seguida de uma análise de clusters, considerando indicadores urbanos e socioeconómicos para 218 bairros de habitação social localizados na AML, conforme informação disponibilizada pelos municípios nas respostas à ficha incluída no anexo 2. Foram ainda considerados indicadores decorrentes de uma análise da imagem dos bairros na imprensa portuguesa, no período de 2004-2011, realizada também no âmbito do projeto REHURB. Decorreu deste processo o agrupamento dos casos (bairros) em 6 clusters com características distintas.

Adicionalmente, foram destacados os bairros de grande dimensão tendo-se adaptando o número de 2000 fogos, utilizado para designar os “large-scale housing estates (Cf. Kempen et al., 2006) à realidade nacional. Para tal, teve-se em atenção que a média do número de habitantes dos bairros localizados na AML com população superior a 50 indivíduos é de 807 pessoas, tendo-se estabelecido, nesta amostra reduzida, como bairros de grande dimensão aqueles que apresentam um número de habitantes superior a 900.

No conjunto de 6 clusters verifica-se que os bairros de grande dimensão se encontram distribuídos por 3 agrupamentos com características distintas. Em cada um dos três grupos (clusters) que incluem os “grandes bairros”, foi selecionado um bairro de grande dimensão, após visita *in situ*. Na selecção dos territórios foi considerado o período temporal e o programa de promoção da construção dos bairros, sendo excluídos os anteriores à revolução de Abril. Privilegiou-se a diversidade de localização dos bairros tendo-se para tal selecionado três bairros localizados em municípios distintos.

Anexo 3. Critérios de selecção de casos de estudo: três bairros

Assim, foram constituídos como casos de estudo, três bairros de grande dimensão, construídos no mesmo período temporal (1990-2000), localizados em diferentes municípios e com características distintas (inseridos em diferentes clusters):

- Casal dos Machados, Lisboa, Cluster 6;
- Pátio dos Cavaleiros, Oeiras, Cluster 2;
- Terraços da Ponte, Loures, Cluster 5.

CLUSTER 2 (19 bairros de grande dimensão)

- Ao nível da dimensão, 32% dos bairros têm entre 751-1250 **habitantes** (37% dos bairros tem entre 200 a 400 fogos) e 5% de bairros com menos de 50 fogos;
- Duração de percurso ao centro e transportes por hora: dados Não Disponíveis (84 e 90%, respetivamente);
- Em termos de integração urbana, 74% apresentam uma situação mista (contínuo e descontínuo urbano);
- **74% apresentam uma situação muito deficitária** e 74% cobram valores de rendas entre os 50€ -75€;
- 79% dos bairros deste grupo têm entre **20 a 50% de população estrangeira** e 21% tem menos de 20% de estrangeiros;
- 95% dos bairros são exclusivamente de hab.social;
- **90% dos bairros apresenta um índice muito baixo de integração de comércio e serviços**, pese embora 53% apresentarem um índice médio de integração de equipamentos no bairro;
- Em todos os bairros a limpeza do espaço público é semanal;
- E todos os bairros têm entre 25 a 50% de residentes com escolaridade obrigatória.

CLUSTER 5 (25 bairros de grande dimensão)

- 52% tem entre 401-750 fogos e 44% tem entre 200 e 400;
- 32% dos bairros têm entre 1251-2000 habitantes e outros 32% são gigantes (> de 2000 habitantes). Nenhum dos bairros tem menos de 400 habitantes;
- 96% dos bairros tem menos de 20% de estrangeiros(nenhum tem entre 20-50% de estrangeiros) e 76% tem menos de 20% de pop.cigana (8% não tem pop.cigana, de todo);
- Cerca de metade dos bairros exibem um nível baixo de integração de equipamentos, piorando ainda mais ao nível de comércio e serviços (64%);
- 48% dos bairros são referidos uma ou duas vezes na imprensa e 20% são referidos entre 3 a 5 vezes no período 2004-2011. Somente 20% não são referidos uma única vez. O saldo das referências é, ora negativo (-1 ou -2 referências) em 36% dos casos, ora nulo (em 20%);
- Existe "algum mix residencial"(80-95% de hab.social no bairro) em 16% dos bairros;
- 64% dos bairros têm entre 10 a 25% de residentes com escolaridade obrigatória e 8% têm menos de 10% com o mesmo nível de escolaridade;
- 36% dos bairros apresentam-se financeiramente equilibrados e todos cobram rendas acima dos 30€.

CLUSTER 6 (15 bairros de grande dimensão)

- 93% de bairros gigantes (>2000 habitantes);
- Cerca de metade tem entre 751 e 1250 fogos e outros 40% tem mais de 1250 fogos;
- Apesar de (pouco) mais de metade destes bairros apresentar uma percentagem inferior a 15% dos edifícios com mais de 6 pisos, a compactação aparenta ser elevada -27% tem entre 20 a 30 fogos/edf e nenhum dos bairros tem edifícios com menos de 8 fogos). Além do mais, em 40% dos bairros a densidade populacional situa-se entre os 800 -1487 habitantes por hectare;
- 27% dos bairros são exclusivamente de habitação social e outros 27% têm pouca habitação social no bairro (<30%). 20% dos bairros apresentam "algum mix" e outros 27% apresentam um "ligeiro mix"(i.e. 80-95% de hab.social);
- 73% dos bairros localizam-se a menos de 30 minutos do centro cívico mais próximo e 67% dos bairros tem mais de 6 transportes/hora;
- A integração de comércio e serviços é muito positiva em 20% dos bairros e muito negativa em 27% dos casos;
- 73% dos bairros apresentam uma situação ligeiramente deficitária e nenhum apresenta um superavit muito evidente. 53% cobra 75€-100€ mensalmente de renda;
- A maioria dos bairros (93%) tem menos de 20% de estrangeiros;
- 87% dos bairros tem 10-25% de residentes com escolaridade obrigatória e 40% tem entre 2,5%-5% de residentes com ensino superior.



Inquérito de opinião aos residentes dos bairros:

Casal dos Machados

Pátio dos Cavaleiros

Terraços da Ponte

Este inquérito visa recolher a opinião dos residentes destes bairros relativamente ao seu percurso e satisfação residencial, à sua experiência de realojamento, à sua opinião sobre o trabalho de instituições públicas e às suas percepções sobre o bairro e sobre a vivência no bairro, em geral.

A informação recolhida destina-se exclusivamente à elaboração de um projecto científico: **REHURB – Realojamento e Regeneração Urbana**, desenvolvido pelo NETURB - Núcleo de Estudos Urbanos do **CEG-IGOT - Centro de Estudos Geográficos do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa**.

Alguns dos objectivos deste projecto são:

- permitir a caracterização urbanística e sócio-económica dos bairros de habitação social de Portugal;
- conhecer a opinião dos residentes sobre os bairros onde moram, o que lhes agrada e o que não lhes agrada neles;
- conhecer o trabalho das instituições e associações locais, bem como o envolvimento dos moradores nos assuntos do bairro.

Deverá apenas ser aplicado a residentes que tenham mais de 15 anos de idade.

Este inquérito é anónimo e a sua informação confidencial. Será objecto de tratamento, não existindo identificação de nome ou morada. Se contudo nos quiser fornecer o seu contacto telefónico ou email apenas para podermos partilhar as nossas conclusões no fim do projecto, será bem-vindo.

Qualquer dúvida ou questão poderá ser esclarecida junto dos seguintes investigadores:

Anselmo Amílcar: 919 369 170

Bárbara Ferreira: 969 484 175

Marina Carreiras: 962 702 255

Centro de Estudos Geográficos
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território – Universidade de Lisboa
Edifício IGOT
Avenida Prof. Gama Pinto
1649-003 LISBOA
Telefone: 21 044 30 00

Anexo 4. Inquérito de caracterização e opinião: residentes dos bairros

BAIRRO ONDE SE APLICOU O QUESTIONÁRIO

CASAL DOS MACHADOS	
TERRAÇOS DA PONTE	
PÁTIO DOS CAVALEIROS	

Iniciais Entrevistador

Para começar, irei pedir-lhe para responder a algumas perguntas gerais sobre a Senhora/ o Senhor. Depois colocarei algumas questões sobre o seu agregado familiar (que vive consigo).

A. Caracterização do residente e do agregado familiar co-residente

A1. Sexo

Não coloque a questão. Assinale apenas o sexo da entrevistado/a

1 - Feminino	
2 - Masculino	

A6. Qual é o seu trabalho actualmente?

Insira a profissão indicada. Em situação de desemprego/reforma, indique a última. Se entrevistado/a nunca trabalhou, assinale N.A.

	N.A.
--	------

A2. Quantos anos tem?

Preencha a idade indicada pelo entrevistado no respectivo quadrado

	Anos
--	------

A3. Onde é que nasceu?

Assinale com X a resposta fornecida e preencha as informações pedidas

Concelho	
1) Em Portugal	(passe para a questão A4)

País		Cidade/ Região
2) Fora de Portugal		

2.1) Está naturalizado?	SIM	NÃO
-------------------------	-----	-----

A4. Que nacionalidade(s) tem?

Preencha a(s) nacionalidade(s) que se aplica(m)

1 - Portuguesa	Assinale com X caso seja a única nacionalidade
2 - Portuguesa e outra. Qual?	Indique a outra nacionalidade
3 - Outra/ outras. Qual/ quais?	1 - 2 -

A5. Qual é o seu estado civil?

Assinale com X a opção correcta

1 - Casado/a ou numa união de facto	
2 - Solteiro/a	
3 - Separado/a ou Divorciado/a	
4 - Viúvo/a	

A7. Com quantas pessoas vive na sua casa actualmente?

Indique o número de pessoas ou assinale a cruz em 2, se viver sozinho.

1)		pessoas	(sem contar com o inquirido)
----	--	---------	------------------------------

A7b) Destas, quantas são familiares?	
--------------------------------------	--

2)	Com ninguém. Vive sozinho/a.	
----	------------------------------	--

A8. Qual é o principal rendimento do Sr./Sra. e da sua família?

Indique as principais fontes de rendimento (no mínimo uma, no máximo três) do Entrevistado/a e dos familiares co-residentes.

1 - Salário	
2 - Rendimento Social de Inserção	
3 - Pensão/ Reforma	
4 - Rendimentos de propriedade/ empresa	
5 - Subsídio temporário de doença	
6 - Subsídio temporário de desemprego	
7 - Outros subsídios temporários	
8 - Abono de família	
9 - A cargo da família	
10 - Biscates	
11 - Outra situação (indique à frente)	Qual?

Anexo 4. Inquérito de caracterização e opinião: residentes dos bairros

A9. Indique a sua relação de parentesco com os familiares que vivem consigo

Assinale com X a relação de parentesco que o entrevistado tem com cada indivíduo co-residente. O nº do indivíduo será mantido nas próximas questões.

	Inquirido	Ind. 2	Ind. 3	Ind. 4	Ind. 5	Ind. 6	Ind. 7	Ind. 8	Ind. 9	Ind. 10	Ind. 11	Ind. 12
1 - Cônjuge/Companheiro												
2 - Filho(a)												
3 - Enteadado(a)												
4 - Pai ou mãe												
5 - Sogro ou sogra												
6 - Nora ou genro												
7 - Irmão ou irmã												
8 - Neto(a)/bisneto(a)												
9 - Avô ou avó												
10 - Outro grau de parentesco												

A10. Indique até que ano andou na escola. E os familiares que vivem consigo? (pelo nível máximo de estudos completo)

Assinale com X na linha de grau de ensino correspondente a cada indivíduo, incluindo o inquirido.

	Inquirido	Ind. 2	Ind. 3	Ind. 4	Ind. 5	Ind. 6	Ind. 7	Ind. 8	Ind. 9	Ind. 10	Ind. 11	Ind. 12
1 - Nunca andou na escola, nem sabe ler nem escrever												
2 - Nunca andou na escola, mas sabe ler e escrever												
3 - Frequentou E. Básico (não completou 4ª classe)												
4 - E. básico/1º ciclo (antiga 4ª classe)												
5 - E. básico/2º ciclo (antigo 6º ano)												
6 - E. básico/3º ciclo (antigo 9º ano)												
7 - Secundário (antigo 12ºano)												
8 - Curso médio/ profissional												
9 - Bacharelato/ Licenciatura												
10 - Mestrado/ Doutoramento												
11 - Outro. Qual? _____												
12 - Ensino pré-escolar (creche/jardim infância)												
13 - NS/ NR												

A11. Actualmente trabalha ou estuda? E os familiares que residem consigo?

Assinale com X na linha correspondente à situação actual de cada indivíduo, incluindo o inquirido.

	Inquirido	Ind. 2	Ind. 3	Ind. 4	Ind. 5	Ind. 6	Ind. 7	Ind. 8	Ind. 9	Ind. 10	Ind. 11	Ind. 12
1 - Activo com profissão												
2 - Desempregado												
3 - À procura do primeiro emprego												
4 - Doméstica ("donas de casa")												
5 - Reformado												
6 - Inválido/doença permanente												
7 - Estudante												
8 - Baixa por doença												
9 - Licença de maternidade												
10 - Criança antes de idade escolar												
11 - NS/ NR												

A12. Onde trabalha ou estuda? E os familiares que vivem consigo? Se actualmente não trabalha(m)/ estuda(m), indique o último local onde trabalhou/ estudou e trabalharam/ estudaram os seus familiares.

Assinale com X na linha correspondente à localização do trabalho/ estudo do inquirido e dos familiares co-residentes. Se for noutro concelho, indique qual. Se indivíduo nunca tiver trabalhado nem estudado, assinale com X em N.A.

	Inquirido	Ind. 2	Ind. 3	Ind. 4	Ind. 5	Ind. 6	Ind. 7	Ind. 8	Ind. 9	Ind. 10	Ind. 11	Ind. 12
1 - No bairro												
2 - Noutra freguesia do concelho												
3 - Noutro concelho. Qual? _____												
4 - Noutro concelho. Qual? _____												
5 - Noutro concelho. Qual? _____												
6 - Noutro concelho. Qual? _____												
7 - Noutro concelho. Qual? _____												
8 - N.A.												

Anexo 4. Inquérito de caracterização e opinião: residentes dos bairros

B. Caracterização dos percursos residenciais, do alojamento e do regime de propriedade actual

B13. Em que ano veio morar para este bairro?

Preencha o ano no espaço fornecido.

B14. Viveu sempre na mesma casa e neste bairro?

Assinale com X a resposta indicada

SIM	NÃO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<small>(as questões B16a e B16b, passam a aplicar-se à família, antes de se ter mudado para o bairro)</small>	

B15. Onde vivia(m) antes de se mudar(em) para aqui?

Assinale com X as respostas dadas e preencha a restante informação quando se aplica

1 - Noutro casa no mesmo bairro		Bairro/ Concelho
2 - Noutro bairro no mesmo concelho - Qual?		
3 - Noutro bairro de outro concelho - Qual?		
4 - Noutro país - Qual?		

B16a. Como é que era a casa onde vivia(m) antes? Caso tenha vivido sempre no bairro, como é que era a casa onde os seus pais viviam?

Assinale com X a opção correcta.

1 - Arrendada no mercado privado formal (a senhoria);	
2 - Habitação social (arrendada a organismo público)	
3 - Subarrendada (ex: quarto)	
4 - Próprio - comprada no mercado formal	
5 - Próprio - auto-construção/ construção informal (de que tipo?)	
- hab.precária/ abarracada	<input type="text"/>
- alojamento clássico (ex: moradia, etc.)	<input type="text"/>
6 - Próprio - comprada/ adquirida a organismo público	
7 - Próprio - casa móvel	
7 - Casa emprestada de amigos/ familiares	
8 - Ocupação de casa sem pagar renda	
9 - Instituição de acolhimento	
10 - Outra situação (especificar à frente)	

B16b. E quantas divisões tinha essa casa (onde vivia(m) antes), sem contar com a cozinha e WC?

Indique o nº de divisões, excluindo cozinha e WC

<input type="text"/>	divisões	NS/ NR
<input type="text"/>		<input type="text"/>

B17a. E a casa onde vive(m) actualmente no bairro? É ...

Assinale com X a opção correcta.

1 - Arrendada no mercado privado formal (a senhoria);	
2 - Habitação social (arrendada a organismo público)	
3 - Subarrendada (ex: quarto)	
4 - Próprio - comprada no mercado	
5 - Próprio - comprada/ adquirida a organismo público	
6 - Casa emprestada de amigos/ familiares	
7 - Outra situação (especificar à frente)	

B17b. E quantas divisões tem a casa onde vive(m) hoje, sem contar com a cozinha e WC?

Indique o nº de divisões, excluindo cozinha e WC

<input type="text"/>	divisões
----------------------	----------

B17c. E esta casa é maior do que a outra (em que vivia antes)?

Assinale com X a opção correcta.

SIM	NÃO	NS/ NR
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

B18. No caso de ainda não ser proprietário, gostaria de adquirir a casa onde vive?

Assinale com X a opção correcta.

SIM	NÃO	INDIFERENTE	N.A.	(Já é proprietário)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

B19. Se pudesse, escolheria viver noutro local?

Assinale com X a opção correcta.

1 - Não		(passe para questão C21)
2 - Nunca pensou nisso, não sabe		
3 - Sim, mas nunca tentou mudar-se		
4 - Sim e já fez tentativas de se mudar		

B20. Se respondeu 3 ou 4, para onde gostaria de se mudar?

Indique o bairro / concelho / país de eleição ou assinale X se for indiferente

		Não sabe/indiferente
Bairro	<input type="text"/>	
Concelho	<input type="text"/>	
País	<input type="text"/>	
Para qualquer outro sítio que não este (assinale com X à frente)	<input type="checkbox"/>	
Outra situação:	<input type="text"/>	

Anexo 4. Inquérito de caracterização e opinião: residentes dos bairros

C. Percepções dos residentes relativamente ao processo de realojamento

C21. A mudança para este bairro foi devida a:

1 - Realojamento	
2 - Escolha familiar/ pessoal	
3 - Aquisição de casa no bairro (à Câmara/ outro organismo público) a preço vantajoso	
4 - Outra situação (qual?) _____	

C22. A Câmara ou algum outro organismo público teve influência na sua mudança para este bairro?

☐ SIM

☐ NÃO

☐ NS/ NR

Se respondeu Não ou NS/NR, passe para questão C28)

C23. E lembra-se da altura em que foi realojado/a ou se deu a mudança para esta casa no bairro?

☐ SIM

☐ NÃO

☐ N.A.

(Se resposta foi não, ou se inquirido era demasiado jovem quando se deu a mudança, passe p/ questão C28)

C24. Logo que ocorreu o realojamento/ a mudança, achava que...

Assinale com X a opção correcta.

1 - Tinha sido uma mudança para melhor	
2 - Tinha sido uma mudança para pior	
3 - Não tinha mudado nada	

C25. E actualmente? Considera que o realojamento/a mudança...

Assinale com X a opção correcta.

1 - Foi uma mudança para melhor	
2 - Foi uma mudança para pior	
3 - Não mudou nada	

C26. Diga qual das seguintes afirmações julga mais adequada em relação ao realojamento/ à mudança:

Assinale com X a opção correcta em cada um dos pares de afirmações. Poderá não responder (NR) ou responder que não sabe (NS) em qualquer caso.

"O realojamento foi..."	1 - Bem planeado	
	2 - Mal planeado	
	3 - Simples e rápido (sem muitas burocracias)	
	4 - Complicado e demorado (com muita burocracia)	
	5 - Realizado com o envolvimento dos moradores	
	6 - Realizado sem o envolvimento dos moradores	

C27a. Como avalia o acompanhamento dos técnicos na fase de preparação do realojamento/ da mudança para o novo bairro?

Assinale com X a opção correcta.

nada satisfeito	pouco satisfeito	satisfeito	muito satisfeito	N.A.

C27b. Como avalia o acompanhamento dos técnicos após o realojamento no novo bairro?

Assinale com X a opção correcta.

nada satisfeito	pouco satisfeito	satisfeito	muito satisfeito	N.A.

C28. Indique pelo menos um dos aspectos mais positivos e/ou menos positivos do realojamento/ da mudança.

Preencha as informações fornecidas pelo entrevistado, o mais concisamente possível

Aspectos positivos
1- _____
2- _____

Aspectos negativos
3- _____
4- _____

D. Satisfação residencial dos moradores

D29. Indique agora o seu nível de satisfação para as questões seguintes nos diferentes momentos da sua vida (antes do realojamento e actualmente).

Assinale com X a opção correcta para cada um dos elementos pedidos, nos dois períodos. No caso de as questões não se aplicarem para o "sítio onde morava antes" devido, por exemplo, à idade do/a entrevistado/a, passa a reportar-se apenas ao período "Actualmente".

	NS/ NR	Sítio onde morava antes				Actualmente			
		nada satisfeito	pouco satisfeito	satisfeito	muito satisfeito	nada satisfeito	pouco satisfeito	satisfeito	muito satisfeito
1 - Condições da casa									
2 - Espaços comuns do edifício/ prédio (limpeza, organização, etc.)									
BAIRRO	NS/ NR	nada satisfeito	pouco satisfeito	satisfeito	muito satisfeito	nada satisfeito	pouco satisfeito	satisfeito	muito satisfeito
3 - Localização do bairro e acessibilidades (transportes, etc.)									
4 - Qualidade e limpeza dos espaços públicos e espaços verdes									
5 - Equipamentos no bairro ou até 15 min. a pé (para crianças, de saúde, etc.)									
6 - Comércio e Serviços existentes no bairro (ou a menos de 15 min. a pé)									
7 - Relações de vizinhança e solidariedade									
8 - Sentimento de segurança (assaltos, práticas ilegais, presença polícia, etc.)									

Anexo 4. Inquérito de caracterização e opinião: residentes dos bairros

E. Participação e Associações Locais

E30. Exercia e ainda exerce o seu direito de voto?

Assinale com X a opção correcta para os dois momentos

a) Antes da chegada ao bairro	b) Actualmente
SIM NAO N.A.	SIM NAO N.A.
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

E31. Fazia/ Faz parte de alguma associação ou grupo comunitário?

Assinale com X a opção correcta para os dois momentos

a) Antes da chegada ao bairro	b) Actualmente
SIM NAO N.A.	SIM NAO
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

(Se resposta foi não para ambos os momentos, passe para a questão E34)

E32. De que tipo?

Assinale com X a opção(es) correcta(s)

1 - Associação local (ex: Clube recreativo, Ass. de Moradores,...)	<input type="checkbox"/>
2 - Associação de Pais	<input type="checkbox"/>
3 - Sindicato	<input type="checkbox"/>
4 - Partido ou organização política	<input type="checkbox"/>
5 - Igreja ou organização de cariz religioso	<input type="checkbox"/>
6 - Associação de solidariedade social	<input type="checkbox"/>
7 - Outro tipo de associação/ Grupo informal (qual?)	<input type="checkbox"/>

E33. Onde fica a associação?

Assinale com X a opção(es) correcta(s)

<input type="checkbox"/> 1 - No bairro
<input type="checkbox"/> 2 - Na proximidade do bairro
<input type="checkbox"/> 3 - Noutro local. Indique zona/freguesia e concelho abaixo

Zona/ Freguesia

Concelho

E34. Com que frequência costuma ir ao site da Junta de Freguesia ou da Câmara Municipal para obter informações, solicitar esclarecimentos, apresentar reclamações ou fazer propostas?

Assinale com X a opção correcta.

Frequentemente	Raramente	Nunca
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E35. Já ouviu falar de iniciativas promovidas pelos municípios que apelam à participação dos cidadãos através da internet com propostas para os bairros ou a cidade? (Ex: "Orçamento participativo", "Agenda 21", "A minha rua"...)

Assinale com X a opção correcta.

SIM	NAO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> (Se resposta foi não, passe para a questão E36)

E35a. Se respondeu sim, indique uma ou as duas iniciativas mais relevantes que já ouviu falar e indique se já participou nelas ou se nunca participou.

Preencha as iniciativas referidas e assinale com X se já participou ou se nunca chegou a participar.

	Já participou	Nunca participou
1 -	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 -	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E36. Gostaria de poder participar mais em questões relacionadas com o bairro ou com a cidade?

Assinale com X a opção correcta

1 - Sim, mas não conheço formas de o fazer	<input type="checkbox"/>
2 - Sim, mas não tenho disponibilidade para isso	<input type="checkbox"/>
3 - Sim, mas não gosto das condições de participação existentes:	<input type="checkbox"/>
4 - Sim e tenciono participar mais.	<input type="checkbox"/>
5 - Não, porque tenho mais que fazer/ não tenho paciência	<input type="checkbox"/>
6 - Não, porque acho que não tenho competências para isso	<input type="checkbox"/>
7 - Não, porque já participo bastante	<input type="checkbox"/>
8 - Acho que não adianta nada participar	<input type="checkbox"/>

E37. Qual a sua preferência quanto à modalidade de participação em questões relacionadas com o bairro/cidade:

Assinale com X a(s) opção(es) preferida(s)

presencial	<input type="checkbox"/>
online (internet)	<input type="checkbox"/>
telefonicamente	<input type="checkbox"/>
por carta	<input type="checkbox"/>
nenhuma	<input type="checkbox"/>
indiferente	<input type="checkbox"/>

E38a. Na sua opinião, em que área ou áreas (máximo 2) de intervenção deve existir uma acção prioritária por parte de associações locais ou instituições públicas?

Assinale com X as duas opções referidas

Áreas de intervenção	
1 - Meio ambiente	<input type="checkbox"/>
2 - Cultura	<input type="checkbox"/>
3 - Desporto	<input type="checkbox"/>
4 - Defesa de direitos/interesses dos moradores	<input type="checkbox"/>
5 - Integração minorias étnicas	<input type="checkbox"/>
6 - Novas tecnologias de informação/comunicação	<input type="checkbox"/>
7 - Formação técnica e profissional	<input type="checkbox"/>
8 - Gestão de espaços comuns dos edifícios	<input type="checkbox"/>
9 - NS/ NR	<input type="checkbox"/>
10. Outras áreas - Quais? (preencher abaixo)	
a) _____	<input type="checkbox"/>
b) _____	<input type="checkbox"/>

E38b. E para que grupos-alvo? Indique 2 no máximo.

Grupos-alvo	
10 - Bebés	<input type="checkbox"/>
11 - Crianças	<input type="checkbox"/>
12 - Jovens	<input type="checkbox"/>
13 - Desempregados	<input type="checkbox"/>
14 - Famílias monoparentais (mães solteiras/pais solteiros)	<input type="checkbox"/>
15 - Idosos	<input type="checkbox"/>
16 - Minorias étnicas	<input type="checkbox"/>
17 - NS/ NR	<input type="checkbox"/>
18 - Outros grupos - Quais? (preencher abaixo)	
a) _____	<input type="checkbox"/>
b) _____	<input type="checkbox"/>

Anexo 4. Inquérito de caracterização e opinião: residentes dos bairros

F. Quotidianos e relações de vizinhança

F39. Qual é o meio de transporte mais utilizado pelo agregado familiar para se deslocar para a escola/trabalho e para as outras deslocações? Em caso de desemprego/ reforma, indique para último trabalho.

Assinale com X a opção correcta para as deslocações de trabalho/ estudo e para as restantes.

Principal meio de transporte	Trabalho/ estudo	Além trabalho/ estudo
Viatura própria		
Boleia de amigos/colegas		
Transporte público colectivo		
Táxi		
A pé		

F40. Em média, quanto tempo demora ou demorava diariamente com as deslocações (ida e volta) para o local de trabalho e/ou

Assinale com X a opção correcta.

30 min.	1 hora	1-2 horas	2-3 horas	3-4 horas	>4 horas	N.A.

F41a. Utiliza o computador e a internet (para trabalho, estudo ou lazer)?

Assinale com X a opção correcta, para o uso de computador e de internet

	SIM	NÃO	
1 - Computador			1 - Computador
2 - Internet			2 - Internet

(passe para a questão F42)

F41b. Com que frequência?

Assinale com X a opção correcta.

Frequentemente	Raramente	Nunca

F42. De que forma ocupa habitualmente os seus tempos livres? Indique as 2 formas de ocupação de tempos livres mais frequentes ou importantes para si. Realiza-as no bairro ou fora do bairro?

Assinale com X as duas opções referidas e se são realizadas no bairro ou fora.

	No bairro	Fora do bairro
1 - Tarefas domésticas		
2 - Pequenas reparações/ consertos		
3 - Fazer desporto		
4 - Conversar com amigos na rua		
5 - Ir ao bar / discoteca		
6 - Ir ao café		
7 - Assistir a eventos desportivos		
8 - Navegar na internet		
9 - Ir ao cinema/assistir a espectáculos		
10 - Passear		
11 - Confraternizar no clube/ associação		
12- Ler		
13 - Ouvir música		
14 - Ver televisão		
15 - Visitar amigos/ familiares		
16 - Trabalhar na horta/ jardinagem		
17 - Dedicar-se a hobbies		
18 - Estudar		
Outros (preencher abaixo quais)		
19.		
20.		

F43. Os seus amigos (as) são sobretudo:

Indique com X a opção correcta para cada um dos momentos pedidos. No caso de não se aplicar o primeiro momento, responder apenas para o período "Atualmente"

Origem dos amigos	Atualmente
1 - Vizinhos do bairro	
2 - Vizinhos de perto do bairro	
3 - Colegas de trabalho e/ou escola	
4 - Vizinhos do bairro onde morava antes	
5 - Pessoas que conheceu noutros sítios	
6 - Familiares residentes no bairro/ envolvente	
7 - Familiares residentes noutros bairros	

F44. Acha que perdeu amigos ou laços sociais importantes com a mudança/ realojamento para este bairro?

SIM → Muitos? ou Poucos?

NÃO

N.A. (viveu sempre neste bairro)

F45. Responda por favor às seguintes perguntas, com Sim ou Não.

Assinale com X a opção correcta. Inserir NS/ NR, caso o entrevistado não saiba/queira responder

a) Na sua opinião, as pessoas do bairro...	SIM	NÃO	NS/ NR
1 - convivem e ajudam-se umas às outras?			
2 - no geral, dão-se bem umas com as outras?			
3 - mal se conhecem?			
4 - dão-se mal e há tensões/ conflitos entre vários grupos?			
b) Em geral, sente...	SIM	NÃO	NS/ NR
1 - orgulho do bairro e dos seus habitantes?			
2 - não sente nada pelo bairro nem pelos seus habitantes?			
3 - vergonha do bairro e dos seus habitantes?			
c) Em relação ao passado (quando se mudou para o bairro), acha que...	SIM	NÃO	NS/ NR
1 - a relação entre vizinhos melhorou?			
2 - a relação com as pessoas de fora do bairro melhorou?			

Anexo 4. Inquérito de caracterização e opinião: residentes dos bairros

G. Percepções de estigmatização

G46. Acha que o bairro é, em geral, bem visto pelo resto da sociedade? (ou seja, inclui pessoas que nunca o visitaram)

Assinale com X a resposta fornecida

SIM
☐ (aplique a questão G47a)

NS/ NR
☐ (passe p/ questão G48)

NÃO
☐ (aplique a questão G47b)

G47a. Escolha pelo menos 1 dos principais motivos que, na sua opinião, mais contribuem para que o bairro tenha uma imagem positiva para o exterior:

2. arquitectura e integração na envolvente	
3. limpeza do bairro	
4. localização do bairro	
5. equipamentos e estabelecimentos de comércio/serviços	
6. os residentes do bairro	
7. as notícias da TV e dos jornais	
8. inexistência /poucos conflitos, violência ou problemas de criminalidade	
9. inexistência/poucos problemas de pobreza e exclusão social	
10. presença de imigrantes/ minorias étnicas	
11. dimensão do bairro: a) grande demais <input type="checkbox"/> b) pequeno demais <input type="checkbox"/>	
12. outros (qual?)	

G47b. Escolha pelo menos 1 dos principais motivos que, na sua opinião, mais contribuem para que o bairro tenha uma imagem negativa para o exterior:

2. arquitectura e integração na envolvente	
3. limpeza do bairro	
4. localização do bairro	
5. equipamentos e estabelecimentos de comércio/serviços	
6. os residentes do bairro	
7. as notícias da TV e dos jornais	
8. conflitos, violência e/ou problemas de criminalidade	
9. problemas de pobreza e exclusão social	
10. presença de imigrantes/ minorias étnicas	
11. dimensão do bairro: a) grande demais <input type="checkbox"/> b) pequeno demais <input type="checkbox"/>	
12. outros (qual?)	

G48. Acha que as pessoas de fora do bairro (incluindo pessoas que nunca o visitaram) têm medo de vir ao bairro?

Assinale com X a opção escolhida

SIM ☐ **G48a) E acha que têm razões para ter medo?**
SIM ☐ NÃO ☐
NÃO ☐
NS/ NR ☐

G50. Gostaria de viver num sítio em que houvesse...

Assinale com X a opção escolhida para a alínea a) e para a alínea b)

<input type="checkbox"/>	Muita	
<input type="checkbox"/>	Alguma	a) mistura de diferentes classes sociais/ grupos socioeconómicos
<input type="checkbox"/>	Nenhuma	

<input type="checkbox"/>	Muita	
<input type="checkbox"/>	Alguma	b) mistura de diferentes grupos étnicos e culturais
<input type="checkbox"/>	Nenhuma	

G49. Considera que o bairro tem...

Assinale a resposta fornecida para cada uma das questões

	SIM	NÃO	NS/ NR
1- Muitos grupos étnicos distintos (grupos sociais e culturais com costumes/ modos de vida variados) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 - Muitas "classes sociais"/ grupos socioeconómicos distintos (em relação a rendimentos, escolaridade, etc) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3 - Algum grupo ou algumas pessoas especialmente problemático(as) ou de convivência difícil no bairro?

SIM ☐ **G49a. Qual/quais?**

NÃO ☐
NS/ NR ☐

G51. Gostaria de mudar algo no bairro? Se sim, o que mudaria?

Assinale com X a opção escolhida e preencha os desejos de mudança quando aplicável

NÃO
☐

NS/ NR
☐

SIM ☐ **G51a. O quê?**

Anexo 4. Inquérito de caracterização e opinião: residentes dos bairros

H. Rendimentos e taxas de esforço com habitação

H52. Pode indicar o valor aproximado dos rendimentos do agregado familiar? Ou, se preferir, a percentagem do rendimento familiar que serve para pagar a renda?

Assinale com X o intervalo referido

Total de rendimentos	OU	% Rendimentos para renda casa
Menos de 210€		< 10%
Entre 211€ e 420€		Entre 11% a 20%
Entre 421€ e 842€		Entre 21% a 40%
Entre 843€ e 1265€		Entre 41% a 60%
Entre 1266€ e 1730€		Entre 61% e 80%
Entre 1731€ e 2150€		Mais de 80%
Acima de 2151€		NS/ NR
NS/ NR		

H54. Qual o valor aproximado da renda/ prestação ao banco que paga actualmente?

Assinale com X o intervalo referido

A renda da casa situa-se...
abaixo dos 30€
entre 31€ e 70€
entre 71€ e 100€
entre 101€ e 150€
entre 151€ e 200€
entre 201€ e 250€
entre 251€ e 300€
Acima dos 300€ - Valor aproximado: _____
NS/ NR

H53. O(A) Sr(a) ou o seu agregado familiar têm actualmente alguma prestação ou dívida a pagar?

SIM	NÃO	NS/ NR	(passa para questão H54)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

H55. Considera que é justo o valor que paga de renda actualmente?

SIM	(terminou o inquérito)
<input type="checkbox"/>	

NS/ NR	(terminou o inquérito)
<input type="checkbox"/>	

H55a. Qual seria o valor justo de renda, na sua opinião? Indique em % do rendimento familiar ou o valor em absoluto (em Euros)

NÃO	<input type="text"/> %	OU	<input type="text"/> €/ mês
<input type="checkbox"/>			

H53a. De que tipo?

Créditos para aquisição de habitação	
Créditos para aquisição de carro/mota	
Rendas em atraso	
Dívidas ao Fisco/ Segurança Social	
Créditos pessoais	
Outras dívidas	

Obrigada pela sua colaboração! Se nos quiser facultar o seu contacto, para saber os resultados do inquérito, ou para participar de alguma outra forma neste estudo, é bem-vinda!

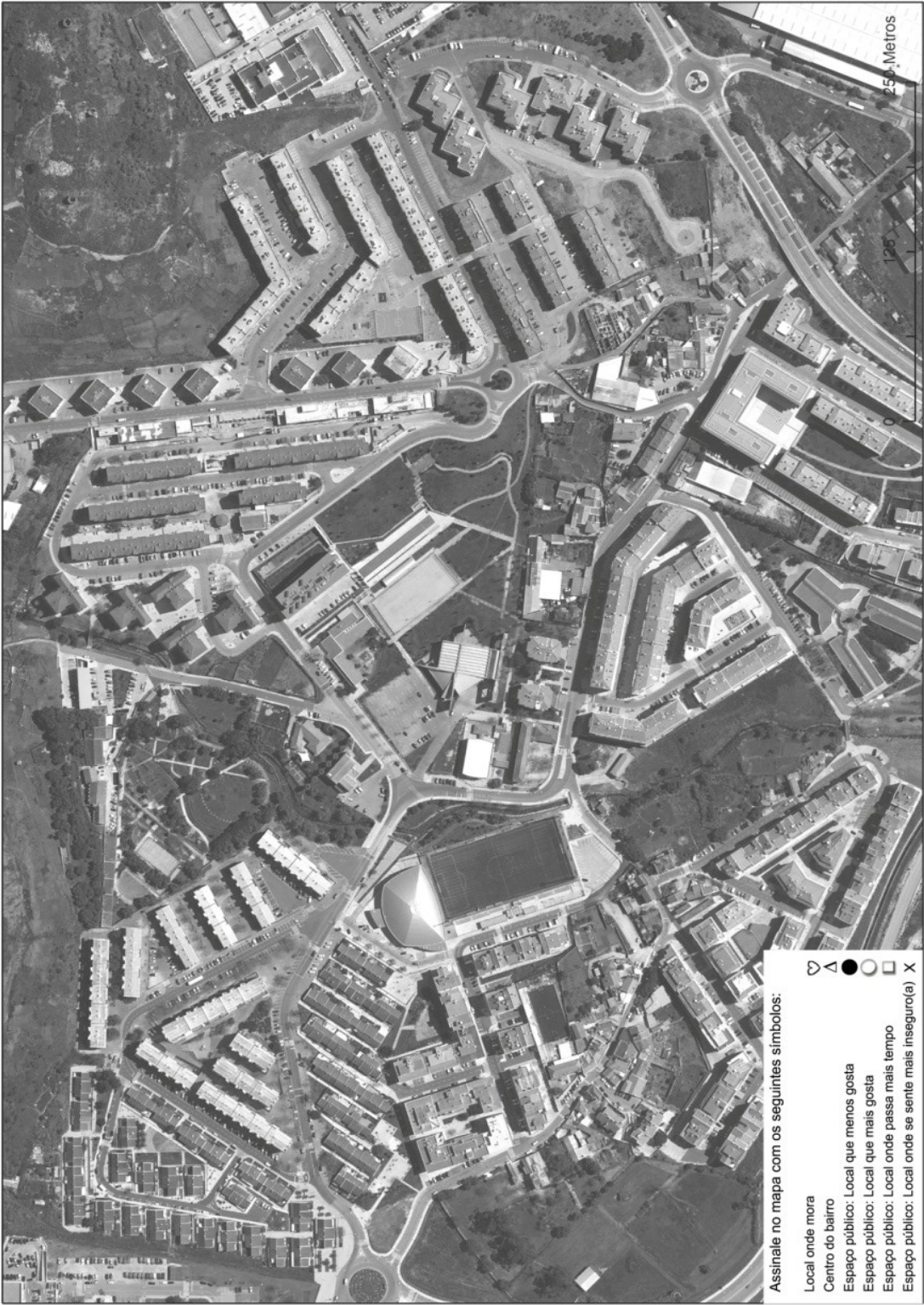
Nome do entrevistador: _____	Nome do/a entrevistado/a: _____
Data: ____ / ____ / 2013	Tlf. de contacto do/a entrevistado/a: _____
Hora aprox.: ____ : ____	Email do/a entrevistado/a: _____
Local de aplicação do questionário (rua, café; casa; etc): _____	
Observações <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> (inserir observações pertinentes, tais como: se entrevistado pertence a etnia não dominante, se referiu alguma opinião relevante, ou alguma outra informação que considerem de interesse para esta investigação) </div>	

Anexo 5. Inquérito sobre a utilização do espaço público do bairro

INQUÉRITO SOBRE A UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO DO BAIRRO		[]																						
A. ELEMENTOS DE CARACTERIZAÇÃO GERAL																								
1. Idade <div style="border: 1px solid black; width: 80px; height: 20px; display: inline-block; margin-right: 5px;"></div> anos	6. Situação perante o emprego <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 30px; text-align: center;">[]</td><td>1. Activo com profissão</td></tr><tr><td style="text-align: center;">[]</td><td>2. Desempregado</td></tr><tr><td style="text-align: center;">[]</td><td>3. À procura do primeiro emprego</td></tr><tr><td style="text-align: center;">[]</td><td>4. Doméstica ("donas de casa")</td></tr><tr><td style="text-align: center;">[]</td><td>5. Reformado</td></tr><tr><td style="text-align: center;">[]</td><td>6. Inválido/doença permanente</td></tr><tr><td style="text-align: center;">[]</td><td>7. Estudante</td></tr><tr><td style="text-align: center;">[]</td><td>8. Baixa por doença</td></tr><tr><td style="text-align: center;">[]</td><td>9. Licença de maternidade</td></tr><tr><td style="text-align: center;">[]</td><td>10. Criança antes de idade escolar</td></tr><tr><td style="text-align: center;">[]</td><td>11. NS/ NR</td></tr></table>		[]	1. Activo com profissão	[]	2. Desempregado	[]	3. À procura do primeiro emprego	[]	4. Doméstica ("donas de casa")	[]	5. Reformado	[]	6. Inválido/doença permanente	[]	7. Estudante	[]	8. Baixa por doença	[]	9. Licença de maternidade	[]	10. Criança antes de idade escolar	[]	11. NS/ NR
[]	1. Activo com profissão																							
[]	2. Desempregado																							
[]	3. À procura do primeiro emprego																							
[]	4. Doméstica ("donas de casa")																							
[]	5. Reformado																							
[]	6. Inválido/doença permanente																							
[]	7. Estudante																							
[]	8. Baixa por doença																							
[]	9. Licença de maternidade																							
[]	10. Criança antes de idade escolar																							
[]	11. NS/ NR																							
2. Sexo <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;">FM</div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"><div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px;"></div><div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px;"></div></div>																								
3. Nacionalidade <div style="margin-top: 10px;"><div style="border: 1px solid black; width: 30px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 1. Portuguesa</div> <div style="margin-top: 10px;"><div style="border: 1px solid black; width: 30px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 2. Estrangeira _____</div> <div style="margin-top: 10px;"><div style="border: 1px solid black; width: 30px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 3. Dupla: Portuguesa + _____</div> <div style="margin-top: 10px;"><div style="border: 1px solid black; width: 30px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 4. Dupla: _____ + _____</div>																								

Anexo 5. Inquérito sobre a utilização do espaço público do bairro





Anexo 5. Inquérito sobre a utilização do espaço público do bairro



Anexo 6. Ficha de caracterização do Bairro 1: Casal dos Machados, Lisboa

Localização

O Bairro Casal dos Machados localiza-se na região oriental da cidade de Lisboa, na freguesia do Parque das Nações¹⁰⁵, na fronteira entre os concelhos de Lisboa e Loures.

Casal dos Machados: Localização e fotos



O bairro confronta a Este com a Quinta das Laranjeiras, bairro social edificado na década de 1970, a Sul com o Bairro do Oriente, antiga AUGI (área urbana de génese ilegal) e a Norte é delimitado pela rua João Pinto Ribeiro, que estabelece fronteira com o núcleo consolidado de Moscavide. A Praça José Queirós e a Avenida Infante D. Henrique (via de circulação principal, reservada ao trânsito automóvel) estabelecem o limite do bairro a Oeste.

¹⁰⁵ Criada a 13 de Novembro de 2012, na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 56/2012 de 8 de Novembro.

Enquadramento histórico – processo de realojamento

A zona oriental de Lisboa era, em meados do século XX, uma área degradada da cidade, com localização de indústrias, algumas quintas abandonadas e extensas áreas de bairros de barracas. Os Planos de urbanização de Olivais alteraram esse retrato ainda na década de 60. Constituindo operações urbanísticas de menor escala refira-se, nas décadas de 80 e 90, os programas de erradicação de barracas PIMP e PER que resultaram na construção de diversos conjuntos urbanos naquele território e, já no final do século XX, a realização da Expo 98. É no contexto de realojamento de famílias residentes em condições precárias e ao abrigo do Plano de Intervenção de Médio Prazo (PIMP) que surge o Casal dos Machados.

O Casal dos Machados foi construído no local onde outrora existia o Bairro 14 de Julho e a construção teve início em 1990. Os primeiros edifícios foram construídos ao abrigo do programa PIMP (1987) e os restantes ao abrigo do PER - Programa Especial de Realojamento. O realojamento foi iniciado em 1993 e concluído em 1998 tendo sido proporcionado alojamento condigno a 739 agregados familiares provenientes de 57 áreas diferentes da cidade de Lisboa, designadamente de casas degradadas da área envolvente - Bairro do Relógio, Rua Conselheiro Ferreira do Amaral; de construções existentes na área de intervenção da Expo 98; e de bairros precários localizados em freguesias vizinhas - Quinta da Montanha; Azinhaga das Teresinhas e parte da população do Bairro de S. João de Brito.

Caracterização física e funcional

O empreendimento urbano é composto por 930 fogos de habitação social repartidos em 21 torres de 9 pisos e 218 fogos de habitação cooperativa em 4 torres de 14 andares. As torres encontram-se implantadas no terreno em torno de pracetas. Note-se, no entanto, a ocupação abusiva desses espaços exteriores com estacionamento automóvel.

Situado numa posição limítrofe do concelho de Lisboa, o bairro beneficia de uma centralidade relativa e de boas acessibilidades, sendo de salientar a existência diversas vias de distribuição secundária da cidade, que proporcionam ligação a vias estruturantes na envolvente do bairro. Relativamente aos transportes públicos, é de salientar a proximidade à linha férrea (Gare do Oriente a 1km), a uma estação de metropolitano (a menos de 500 metros) e a diversos autocarros que asseguram ligações a diversos locais da cidade e da sua envolvente imediata.

O tecido comercial e de serviços no bairro é reduzido, sendo constituído por um único café/pastelaria. No entanto, na sua proximidade existem diversas unidades comerciais

Anexo 6. Ficha de caracterização do Bairro 1: Casal dos Machados, Lisboa

nos conjuntos urbanos localizados na proximidade, salientando-se a diversidade de comércio e serviços no núcleo antigo de Moscavide e no Parque das Nações.

O tecido institucional do bairro é composto por uma Associação de Moradores e 2 Instituições particulares de solidariedade social (IPSS): Associação de Apoio à Criança e ao Jovem – Raízes e a Associação Vida Abundante.

A rede de equipamentos do bairro integra a Biblioteca Municipal David Mourão-Ferreira, um jardim-de-infância e centro de dia e, também, um campo de jogos e parque infantil. Na proximidade do bairro localiza-se o Jardim de Infância/Escola EB1-Infante D. Henrique

Gestão e estratégias de intervenção socio urbanísticas

O bairro de habitação social Casal dos Machados é gerido pela GEBALIS, EEM - Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, desde 1996. Segundo informação da Gebalis, cerca de 23% dos fogos foram alienados¹⁰⁶.

No município de Lisboa são vários os projetos de intervenção sócio urbanística desenvolvidos nas áreas com maior concentração de comunidades desfavorecidas, sendo que diversos bairros que compõem o parque de habitação social são englobados neste grupo.

Em referência à existência de programas e estratégias de intervenção social no Casal dos Machados, importa destacar:

- O grupo comunitário da Quinta das Laranjeiras e Casal dos Machados – REDE L&M, composto pelas IPSS sedeadas no Casal dos Machados conjuntamente com 10 outras instituições. No âmbito desta rede, são organizadas reuniões periódicas do grupo comunitário que têm por objetivo assinalar problemas e construir soluções para os mesmos.
- Projeto “Entrelaços és capaz!”, promovido no âmbito do Programa Escolhas, envolve uma Rede de parceiros Locais e atua na Formação e capacitação dos jovens em termos pessoais, sociais, escolares e profissionais, implicando as suas famílias;

Residentes: características sociodemográficas e perceções

De acordo com informação fornecida pela Câmara Municipal de Lisboa o Casal dos Machados possui uma população de cerca de 3 160 indivíduos.

¹⁰⁶http://www.gebalis.pt/SiteCollectionDocuments/Moradores/Dados_Bairros/Caracteriza%C3%A7%C3%A3o%20Casal%20dos%20Machados.pdf

Anexo 6. Ficha de caracterização do Bairro 1: Casal dos Machados, Lisboa

	Fonte: CML	Fonte: Censos 2011*
Nº de residentes	3162	2442
Homens	48,6%	48,1%
Mulheres	51,4%	51,8%
Grupo etário 0-14	7,6%	18,2%
Grupo etário 15-64	76,3%	68,7%
Grupo etário +65	16,1%	13,1%
Nº de famílias	930	827
Nº de alojamentos	930	848

*ponderação de acordo com a área de implantação de edifícios do bairro por subsecção estatística

Fonte: CM Lisboa, INE, censos 2011.

Apresenta-se de seguida uma tabela síntese da caracterização da amostra dos 300 inquiridos, residentes no Casal dos Machados

Quadro. Caracterização geral dos inquiridos

		Nº de inquiridos (Valores absolutos)	Nº de inquiridos (percentagem)
Composição sexual	Masculino	136	45,3%
	Feminino	164	54,7%
Distribuição etária	15-29	88	29,3%
	30-64	167	55,7%
	65	45	15,0%
Nacionalidade	Portuguesa/ dupla nacionalidade (portuguesa e outro país)	260	86,7%
	Outro país	40	13,3%
Situação profissional	Empregados	108	(36%)
	Desempregados/ à procura do primeiro emprego	75	(25%)
	Estudantes	39	(13%)
	Outros (reformados, domésticas, baixa por doença, doença permanente)	78	(26%)
Nível de instrução	Sem escolaridade/frequência do 1º ciclo	20	6%
	Ensino básico 1º ciclo (antiga 4ª classe) completo	96	31%
	Ensino básico 2º ciclo (antigo 6º ano) completo + Ensino básico 3º ciclo (antigo 9º ano) completo	126	38,3%
	Ensino secundário/curso médio/ profissional completo	49	14%
	Ensino superior completo	8	2,3%

Fonte: REHURB, Inquérito de caracterização e opinião.

Anexo 6. Ficha de caracterização do Bairro 1: Casal dos Machados, Lisboa

Imagem do bairro nos media

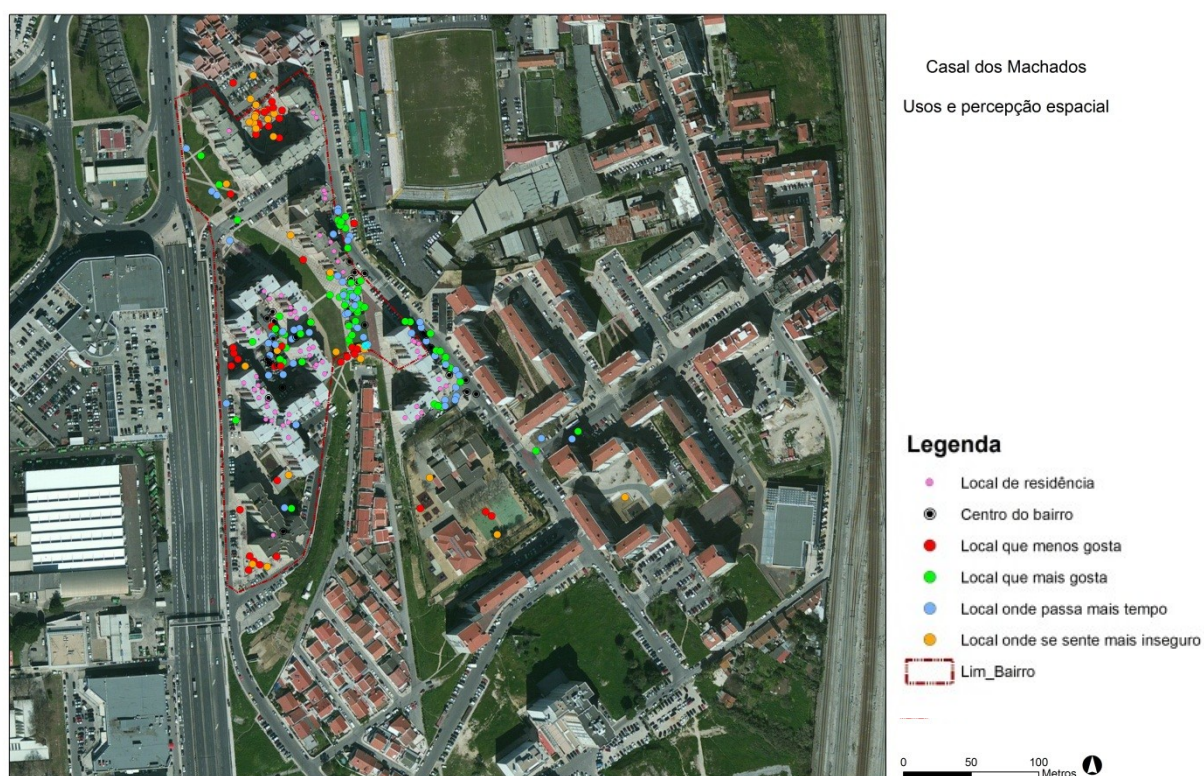
Número de referências ao bairro nas notícias analisadas = 3.

1 de carácter negativo relativo às políticas de habitação social

2 de carácter positivo, uma das quais relativas aos residentes do bairro e a outra às políticas de habitação social

Fonte: REHURB, análise de amostra aleatória de notícias dos quatro jornais diários com maior tiragem nacional em 2011: Diário de Notícias, Jornal de Notícias, Público e Correio da Manhã.

Percepção espacial dos residentes quanto ao bairro



Fonte: REHURB, Inquérito sobre a utilização do espaço público do bairro

Anexo 7. Ficha de caracterização do Bairro 2: Páteo dos Cavaleiros, Oeiras

Localização

O Bairro do Páteo dos Cavaleiros é um bairro de habitação social localizado no município de Oeiras, na atual freguesia de União das freguesias de Carnaxide e Queijas, no núcleo urbano da Portela e Outurela. Localiza-se na proximidade de outros bairros de promoção pública (S. Marçal, Outurela-Portela, Encosta da Portela) e do Bairro 18 de Maio construído no âmbito do SAAL.

Fig. Páteo dos Cavaleiros: Localização e fotos



O Páteo dos Cavaleiros encontra-se delimitado a Norte por encostas não urbanizadas, a Este por um conjunto urbano de carácter industrial, a Oeste pelo bairro da Outurela-Portela, localizando-se a Sul algumas edificações antigas e um conjunto de edifícios habitacionais de promoção privada assim como terrenos expectantes.

Enquadramento histórico – processo de realojamento

Na década de 50/60, a população residente na Outurela-Portela era constituída na sua maioria por migrantes do interior do país que procuravam emprego nas fábricas ali instaladas e melhor qualidade de vida. De uma forma geral, as condições de habitabilidade destas comunidades eram muito precárias.

Com o advento do 25 de Abril, seis comunidades que viviam em condições precárias, quatro delas em núcleos de barracas (Alto dos Barronhos, Alto do Montijo, Salregos e São Marçal) e as restantes nos núcleos antigos e degradados (da Outurela e da Portela) envidaram esforços na reivindicação de infraestruturas básicas e melhores condições habitacionais. Ao abrigo do programa SAAL, os residentes constituíram-se como uma associação e apoiados por equipas técnicas elaboraram um plano urbanístico para a zona da Outurela-Portela. Este plano deveria suprir as carências habitacionais dos residentes através da construção de 400 fogos, das respetivas infraestruturas e de equipamentos diversos.

A proposta de plano foi acompanhada da escolha de um terreno que permitisse a prossecução dos objetivos definidos. A operação urbanística é precedida de uma declaração de utilidade pública que permite que a câmara Municipal de Oeiras tome posse administrativa de um terreno de 32 hectares na Outurela-Portela.

Fig. Proposta do terreno a expropriar no âmbito do SAAL.



Fonte: Associação de moradores 18 de Maio

O SAAL é extinto em 1976, sendo apenas parte dos alojamentos planeados construída (94 residências que constituem o Bairro 18 de Maio). No entanto, a preexistência de um plano, assim como o terreno entretanto tornado propriedade autárquica facilitou o

Anexo 7. Ficha de caracterização do Bairro 2: Pátio dos Cavaleiros, Oeiras

desenvolvimento de diversas operações urbanísticas naquele território, entre as quais a promoção de bairros de promoção pública.

Verificou-se que algumas das ideias propostas no plano inicial foram executadas, nomeadamente no que se refere a equipamentos coletivos e espaços verdes. O núcleo Outurela-Portela possui, entre outros, uma piscina municipal, um pavilhão desportivo assim como diversos equipamentos sociais e educativos.

Outro tipo de intervenção com muita expressividade na Outurela Portela são os bairros municipais. Perante um crescente número de bairros de barracas, a Câmara Municipal de Oeiras promoveu a construção de sucessivos bairros de habitação social nos terrenos municipais. Assim, foram construídos o bairro da Encosta da Portela, o bairro do Moinho da Portela (entretanto demolido), o bairro de São Marçal, o bairro Outurela/Portela e o Bairro do Pátio dos Cavaleiros.

O Pátio dos Cavaleiros é um de diversos empreendimentos habitacionais que foram promovidos em Oeiras através de Contrato de Desenvolvimento para Habitação (CDH) desenvolvido entre o Instituto Nacional da Habitação e a Câmara Municipal de Oeiras (INH/CMO). Contemplou as modalidades de arrendamento em regime de renda apoiada e também de venda de fogos e de espaços comerciais, localizados nos pisos térreos. Parte dos alojamentos foram ainda destinados a realojamento no âmbito do PER.

O empreendimento foi construído em duas fases. Uma primeira ocorreu em 1998 e contemplou as modalidades de arrendamento em regime de renda apoiada e também de venda de habitação própria permanente. Na segunda fase, que decorreu entre 2002-2004, os alojamentos construídos foram todos destinados a arrendamento social, tendo sido os últimos alojamentos vagos destinados a realojamento no âmbito do PER. No total foram construídos 426 fogos, 372 destinados ao programa de arrendamento e 54 para venda.¹⁰⁷

O plano urbanístico e projetos de arquitetura foram da responsabilidade da Qualidade Urbana Arquitectos (arquiteto Júlio Quirino e Paulo Viana). Na conceção urbanística do bairro foram condicionantes, segundo a memória descritiva do projeto urbanístico: i) as ligações viárias disponíveis para acesso ao loteamento; ii) o declive e a orientação do terreno a intervir; iii) “assegurar uma futura continuidade da rede viária e da edificabilidade” nas propriedades confinantes; iv) Impossibilidade de recurso a “soluções de estacionamento automóvel em garagem” v) “critérios de dimensionamento

¹⁰⁷ <http://www.cm-oeiras.pt/amunicipal/Habitacao/ParqueHab/BairrosMunicipais/Paginas/PatiodosCavaleiros.aspx>

Anexo 7. Ficha de caracterização do Bairro 2: Pátio dos Cavaleiros, Oeiras

e orientação dos fogos estabelecidos nas Recomendação Técnicas para Habitação Social”. Note-se no entanto, que ao contrário do previsto uma parte das ruas não possui ligação com a rede viária existente.

Caracterização física e funcional

A Outurela-Portela possui diversos bairros de habitação social e equipamentos coletivos, sendo que os usos e as diversas intervenções camarárias neste território remetem para as intenções do plano urbanístico concebido no âmbito do programa SAAL e para o Plano de Pormenor da Área Central da Outurela-Portela¹⁰⁸. Note-se que o Bairro do Pátio dos Cavaleiros não se encontra na área abrangida pelo Plano, mas sim num terreno confinante com esta.

O bairro possui 35 edifícios alinhados ao longo de ruas que acompanham as curvas de nível do terreno declivoso. Em geral, os edifícios possuem 4 pisos de função principalmente habitacional, sendo que em 4 ruas os pisos térreos são áreas comerciais ou foram assim concebidas. Em duas ruas, os espaços térreos estão ocupados com cafés, mercearias, cabeleireiros e outros serviços de estética, mas também uma igreja, um talho e um restaurante. Noutra rua, os pisos térreos encontram-se maioritariamente ocupados por serviços da Instituição Associação Família Global que tem por atividade principal o apoio social à população residente no bairro e área envolvente através de serviços de infantário, cuidados à população idosa e apoio alimentar.

No conjunto urbano localiza-se ainda um campo de jogos, um espaço infantil e um gabinete da câmara municipal que presta apoio aos beneficiários da habitação social.

Note-se, no entanto, que nem todos os pisos térreos estão ocupados. No limite sul do empreendimento os espaços térreos foram encerrados com paredes de tijolo evitando-se desta forma ocupações indevidas. Note-se que noutras ruas e face ao desnível alguns edifícios possuem alojamentos em situação de semi cave com pequenos pátios associados.

O bairro Pátio dos Cavaleiros localiza-se numa área favorecida em termos de acessos viários (proximidade à CRIL e à IC19), transportes públicos (autocarros com ligação a Lisboa e a Oeiras) e proximidade de equipamentos e espaços comerciais. Na Outurela-Portela existem diversos equipamentos sociais, desportivos, culturais e de lazer e trabalham diversas associações. De notar ainda a proximidade a um conjunto de superfícies comerciais de grande dimensão.

¹⁰⁸ Regulamento publicado na Portaria 730/93 de 12 de Agosto.

Gestão e estratégias de intervenção socio urbanísticas

Desde o último quartel do século XX que a área da Outurela-Portela em Oeiras foi sendo apontada como um espaço de exclusão social. A presença de barracas e de população carenciada neste território, a falta de equipamentos e de infraestruturas assim como a existência de terrenos expectantes ditou que aqui fossem promovidas ações de realojamento e, posteriormente, ações de melhoramento da qualidade urbana e de apoio às famílias residentes. Entre as ações implementadas destacam-se as que se inseriram em programas com financiamento comunitário: URBAN e PROQUAL. No âmbito do programa URBAN regista-se um conjunto de intervenções que teve por objetivo apoiar a formação profissional, a promoção de emprego e iniciativas empresariais, apoio à integração social e cultural através das associações cívicas e culturais, requalificação urbana e ambiental (CMO, 2013). A candidatura no âmbito do PROQUAL aprovada e cujo desenvolvimento ocorreu entre 2001 e 2006 compreendeu diversas intervenções “ao nível de equipamentos, espaços verdes ordenados, espaço público qualificado” (CMO, 2013: 242).

Adicionalmente, através do tecido associativo instalado neste território ocorrem diversas ações de apoio à comunidade, principalmente junto dos jovens e dos mais carenciados. No âmbito do Programa Escolhas encontra-se em vigor o Projeto ENTRECUL - projeto que pretende promover a integração social de crianças e jovens em contexto escolar e de jovens desocupados, provindos de contextos socioeconómicos mais desfavorecidos.

Residentes: características sociodemográficas

De acordo com informação fornecida pela Câmara Municipal de Oeiras e disponível no Recenseamento da População e Habitação, Censos 2011, o Pátio dos Cavaleiros possui uma população de cerca de 1200 indivíduos, verificando uma ligeira sobre representação masculina.

Anexo 7. Ficha de caracterização do Bairro 2: Pátio dos Cavaleiros, Oeiras

Quadro. Dados de caracterização geral da população residente do Pátio dos Cavaleiros.

	Fonte: CMO	Fonte: Censos 2011*
Nº de residentes	1244	1290
Homens N (%)	590 (47,4%)	601 (46,6%)
Mulheres N (%)	654 (52,6%)	689 (53,4%)
Grupo etário 0-14 N (%)	175 (14,1%)	322 (25%)
Grupo etário 15-64 N (%)	951 (76,4%)	874 (67,8%)
Grupo etário +65 N (%)	118 (9,5%)	94 (7,3%)
Nº de famílias	363	355
Nº de alojamentos	363	371

*ponderação de acordo com a área de implantação de edifícios do bairro por subsecção estatística

Fonte: CMO; INE, censos 2011.

Apresenta-se de seguida uma tabela síntese da caracterização da amostra dos 227 inquiridos, residentes no Pátio dos cavaleiros, face ao sexo, idade, nacionalidade, naturalidade, situação profissional e nível de escolaridade.

Quadro. Caracterização geral dos inquiridos

		Nº de inquiridos (Valores absolutos)	Nº de inquiridos (percentagem)
Composição sexual	Masculino	97	42,7%
	Feminino	130	57,3%
Distribuição etária	15-29	83	36,6%
	30-64	117	51,5%
	65	27	11,9%
Nacionalidade	Portuguesa/ dupla nacionalidade (portuguesa e outro país)	183	80,6%
	Outro país	42	18,5%
Situação profissional	Empregados	73	32%
	Desempregados/ à procura do primeiro emprego	78	34,4%
	Estudantes	34	15,0%
	Outros (reformados, domésticas, baixa por doença, doença permanente)	42	18,5%
Nível de instrução	Sem escolaridade/frequência do 1º ciclo	43	18,94%
	Ensino básico 1º ciclo (antiga 4ª classe) completo	47	20,70%
	Ensino básico 2º ciclo (antigo 6º ano) completo	36	15,86%
	Ensino básico 3º ciclo (antigo 9º ano) completo	63	27,75%
	Ensino secundário/curso médio/profissional completo	33	14,54%
	Ensino superior completo	1	0,44%

Fonte: REHURB, Inquérito de caracterização e opinião.

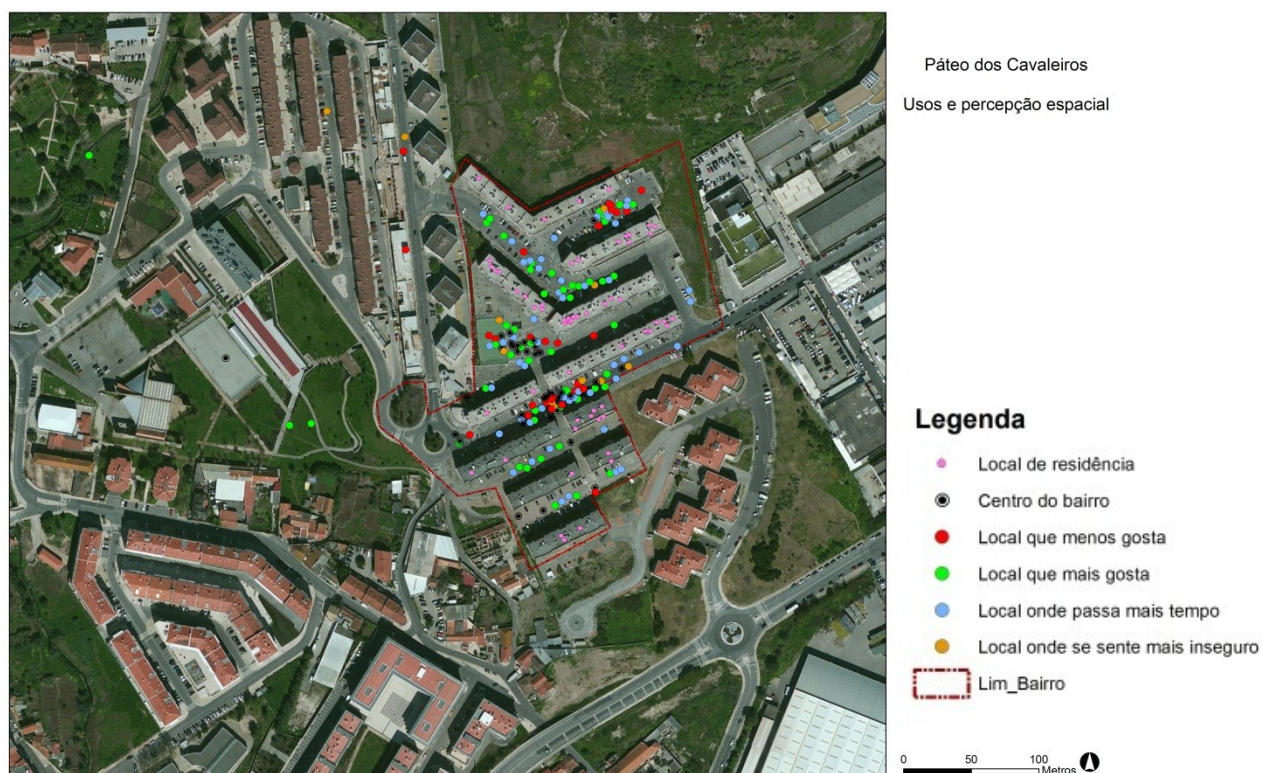
Anexo 7. Ficha de caracterização do Bairro 2: Pátio dos Cavaleiros, Oeiras

Imagem do bairro nos media

Número de referências ao bairro nas notícias analisadas = 0

Fonte: REHURB, análise de uma amostra aleatória de notícias dos quatro jornais diários com maior tiragem nacional em 2011: Diário de Notícias, Jornal de Notícias, Público e Correio da Manhã.

Percepção espacial dos residentes quanto ao bairro



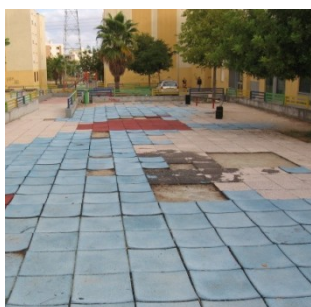
Fonte: REHURB, Inquérito sobre a utilização do espaço público do bairro

Anexo 8. Ficha de caracterização do Bairro 3: Terraços da Ponte, Loures

Localização

O bairro de promoção pública Terraços da Ponte, primeiramente denominado Quinta do Mocho localiza-se no município de Loures, na atual freguesia União das Freguesias de Sacavém e Prior Velho. Situa-se a sul do município num planalto, um território elevado face à envolvente, localizado na proximidade dos núcleos urbanos de Sacavém e do Prior Velho.

Terraços da Ponte: Localização e fotos



Vista de espaços no interior
bairro: recreio infantil
vandalizado



Vista de rua



Ocupação de terrenos
baldios na
proximidade do bairro



Bairro de promoção privada
"Terraços da ponte"

O bairro confronta a Norte com um terreno baldio onde são visíveis algumas construções precárias e a Este com o bairro de promoção privada Terraços da Ponte, do qual está separado pela Avenida das Comunidades. A Oeste e Sul do

Anexo 8. Ficha de caracterização do Bairro 3: Terraços da Ponte, Loures

empreendimento, situa-se um conjunto urbano industrial pouco qualificado constituído por oficinas e armazéns.

Enquadramento histórico – processo de realojamento

A origem do bairro Quinta do Mocho remota à ocupação, naquele mesmo território, de diversos prédios não concluídos, por parte de diversas famílias, na sua maioria provenientes dos PALOP. Essa ocupação ocorre na sequência do 25 de Abril por famílias que ocuparam as torres não concluídas ou que construíram barracas nos terrenos envolventes.

O processo de realojamento das famílias ali residentes avançou ao abrigo de uma extensão do programa PER que financiou a construção do atual bairro de habitação social. A construção do empreendimento é iniciada em 2000 e tanto os edifícios ocupados como as barracas são demolidos.

O bairro de promoção pública foi construído na zona Este do terreno livre. Mais recentemente, na zona Oeste, com melhor sistema de vistas sobre o Tejo, foi edificado o empreendimento privado Terraços da Ponte. A oferta habitacional disponível no bairro do empreendimento privado com o mesmo nome é claramente distinta, em termos de imagem, qualidade construtiva, preços e reputação.

A provisão habitacional no bairro social Terraços da Ponte é composta unicamente por alojamentos a arrendar (arrendamento social).

Após a conclusão do bairro social ainda não tinham sido construídos os necessários equipamentos de apoio à população, sendo registado pela Câmara Municipal de Loures (2003) a falta de equipamentos coletivos, como a escola, a esquadra da polícia, a farmácia e o centro de saúde. Em 2006, o bairro é renomeado Terraços da Ponte tendo por objetivo prevenir a estigmatização daqueles que ali residiam.

Caracterização física e funcional

O empreendimento urbano Terraços da Ponte é implantado num território com forma triangular, sendo constituído edifícios de altura média (4 pisos) agrupados em torno de pátios com diversas dimensões e formas, sendo parte destes acessíveis por rede viária e outros somente a pé.

No que se refere à localização do bairro e acessos viários note-se a proximidade ao município de Lisboa e a vias estruturantes a nível nacional (A1) e no contexto metropolitano (CRIL).

Anexo 8. Ficha de caracterização do Bairro 3: Terraços da Ponte, Loures

Quanto à proximidade de transportes públicos, a oferta é constituída por serviços de autocarros.

Os espaços comerciais e de serviços localizados no bairro são essencialmente serviços de proximidade (cafés, restaurantes e mercearias). Para além destes existem alguns equipamentos e espaços de apoio social. Destaca-se a presença de diversas associações e espaços de carácter religioso (igreja católica, mesquita e dois espaços que albergam doutrinas evangélicas). Na proximidade do bairro localizam-se duas grandes superfícies comerciais, um centro cultural e centro de saúde.

Gestão e estratégias de intervenção socio urbanísticas

O realojamento no bairro ocorreu ao abrigo de arrendamento social, sendo os beneficiários do realojamento simultaneamente arrendatários do município (entidade responsável pela gestão do parque habitacional).

As associações presentes no bairro (Associação Unida e Cultural da Quinta do Mocho, Associação Pomba da Paz, União da Juventude Angolana em Portugal - UJAP, PROSAUDESC-Promotores Saúde, Ambiente, Desenvolvimento Socio-cultural; Associação de Jovens Estrela do Bairro-AJEB; CSEPDC-Cooperativa Sócio Educativa Para desenvolvimento Comunitário, CRL) têm uma atividade relevante e desenvolvem diversas atividades (de lazer, educativas). Quanto a estas, importa referir que os moradores estão organizados em associações desde antes do realojamento, verificando-se algumas transformações significativas no tecido associativo, tanto em termos das dinâmicas como dos seus objetivos. (Ramalho e Trovão, 2010: 44).

De notar ainda a implementação: i) do programa escolhas¹⁰⁹, Projeto Esperança – E5G que visa atuar face a comportamentos desviantes e a desocupação dos jovens mais velhos (15-24), através da criação de atividades específicas que procuram potenciar a inclusão social daqueles; ii) da iniciativa com uma vertente artística “Festival O bairro i o mundo” que procura aproximar os residentes do município da comunidade deste bairro; iii) do Projeto Orquestra Geração, estabelecido no Agrupamento de Escolas Eduardo Gageiro (agrupamento escolar mais próximo do bairro e do qual faz parte o Jardim de Infância Terraços da Ponte).

¹⁰⁹ Programa “cuja missão é promover a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, visando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social” <http://www.programaescolhas.pt/>.

Anexo 8. Ficha de caracterização do Bairro 3: Terraços da Ponte, Loures

Residentes: características sociodemográficas e percepções

Quadro. Dados de caracterização geral da população residente nos Terraços Ponte

	Fonte: CMLoures	Fonte: Censos 2011*
Nº de residentes	2874	2579
Homens	49,0%	49,2%
Mulheres	51,0%	50,8%
Grupo etário 0-14	33,3%	26,6%
Grupo etário 15-64	58,9%	70,2%
Grupo etário +65	7,7%	3,1%
Nº de famílias	844	669
Nº de alojamentos	680	686

*ponderação de acordo com a área de implantação de edifícios do bairro por subsecção estatística

Fonte: CMLoures, INE, censos 2011

Quadro. Caracterização geral dos inquiridos – residentes dos Terraços Ponte

		Nº de inquiridos (Valores absolutos)	Nº de inquiridos (percentagem)
Composição sexual	Masculino	113	48,9%
	Feminino	118	51,1%
Distribuição etária	15-29	97	42,0%
	30-64	131	56,7%
	65	3	1,3%
Nacionalidade	Portuguesa/ dupla nacionalidade (portuguesa e outro país)	147	63,9%
	Outro país	82	35,7%
Situação profissional	Empregados	86	37,23%
	Desempregados/ à procura do primeiro emprego	70	30,8%
	Estudantes	55	23,8%
	Outros (reformados, domésticas, baixa por doença, doença permanente)	20	8,6%
Nível de instrução	Sem escolaridade/frequência do 1º ciclo	29	12,6%
	Ensino básico 1º ciclo (antiga 4ª classe) completo	23	10,0%
	Ensino básico 2º ciclo (antigo 6º ano) completo + Ensino básico 3º ciclo (antigo 9º ano) completo	127	55,0%
	Ensino secundário/curso médio/profissional completo	43	18,6%
	Ensino superior completo	8	3,5%
	Outro	1	0,4%

Fonte: REHURB, Inquérito de caracterização e opinião.

Anexo 8. Ficha de caracterização do Bairro 3: Terraços da Ponte, Loures

Imagem do bairro nos media

Número de referências ao bairro nas notícias analisadas = 5

1 de carácter positivo relativa aos residentes do bairro;

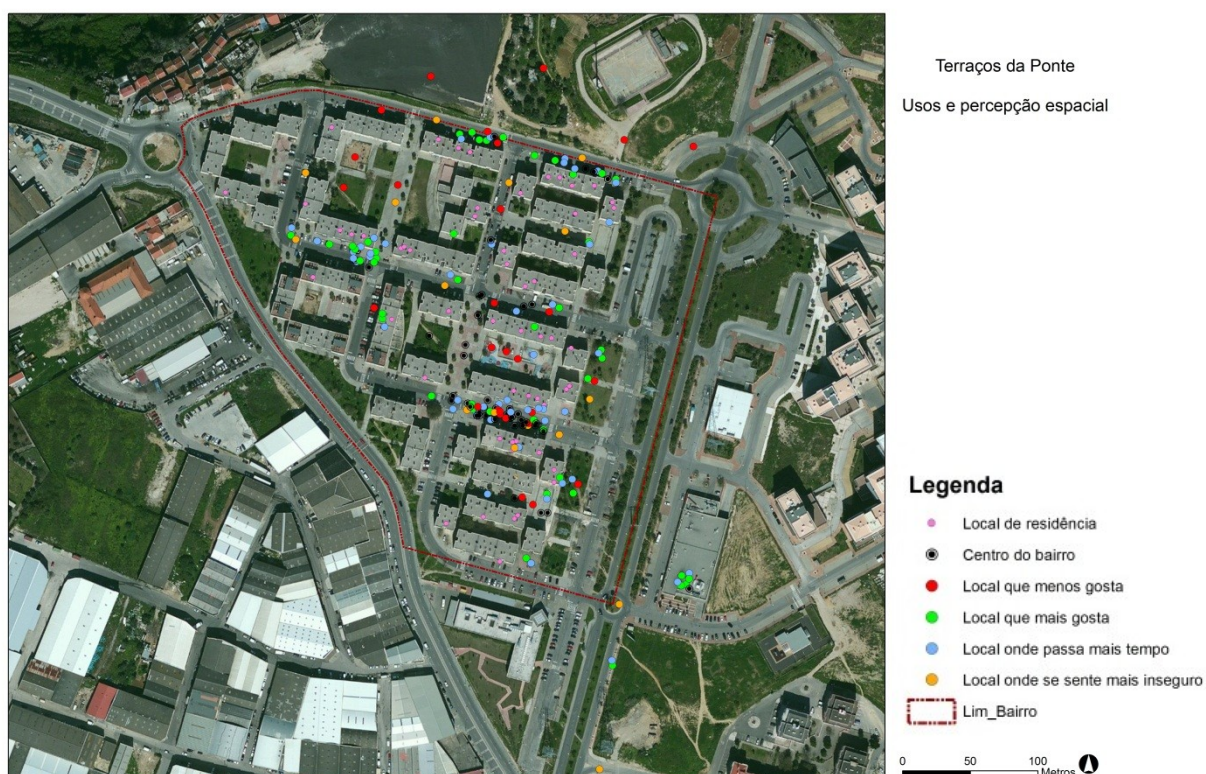
1 de carácter negativo relativa aos residentes do bairro;

3 de carácter neutro.

Note-se ainda que, em 2006, o bairro foi renomeado como Terraços da Ponte o que permitiria evitar o recurso ao nome “Quinta do Mocho”¹¹⁰, muito associado aos núcleos de barracas e à ocupação ilegal dos prédios semiacabados ali existentes, que possuíam uma imagem muito negativa.

Fonte: REHURB, análise de uma amostra aleatória de notícias dos quatro jornais diários com maior tiragem nacional em 2011: Diário de Notícias, Jornal de Notícias, Público e Correio da Manhã.

Percepção espacial dos residentes quanto ao bairro



Fonte: REHURB, Inquérito sobre a utilização do espaço público do bairro

¹¹⁰ Este bairro era inicialmente denominado de Quinta do Mocho. Os benefícios da alteração do nome não são no entanto consensuais e o recurso a este nome continua a ser recorrente por parte de residentes.

Anexo 9. Metodologia da análise da integração socioespacial dos bairros no contexto metropolitano e municipal (escalas de integração municipal e local)

A análise de situações de integração socioespacial da amostra de bairros de habitação social localizados na AML foi efetuada considerando-se duas escalas de análise: macro – escala concelhia e metropolitana e micro – escala local. A estratégia delineada permite aferir de forma expedita o nível de integração dos bairros, considerando-se os limites administrativos dos concelhos, a delimitação dos perímetros urbanos, a localização da sede de município e a estrutura urbana onde se inserem os bairros analisada através de recurso a ortofotomapas.

A análise da integração socioespacial dos bairros sociais foi efetuada com recurso a um SIG (Sistema de Informação Geográfica). A uma escala macro foram analisados 3 aspetos: a) localização do bairro face aos limites administrativos do município em que este se insere; b) classificação do solo no qual o bairro se encontra implantado segundo o PDM aplicável; c) densidade populacional da freguesia em que o bairro se localiza. A uma escala micro foi analisada a continuidade urbana do bairro face à envolvente e características dessa malha urbana. Do confronto entre as duas escalas definiram-se diversas tipologias de bairros relativamente à integração socioespacial.

Escala municipal

Conforme já referido a uma escala municipal foram analisados 3 fatores:

Fator 1 - Localização do bairro face aos limites administrativos do município em que o bairro se insere. Considera-se que existe uma tendência para maior integração urbana quando o bairro se encontra afastado dos limites administrativos (afastamento superior a 500m). Inversamente, assume-se como tendência para uma menor integração urbana a proximidade dos bairros ao limite administrativo (menos de 500m). Nesta última avaliação é ainda ponderado o afastamento face à sede de concelho (distância de referência 3 km).

Fator 2 – Classificação do solo no qual o bairro se encontra implantado segundo o PDM aplicável e de acordo com informação fornecida pelos municípios, na sequência do preenchimento da Ficha de caracterização de bairro. Assume-se uma tendência para maior integração urbana quando o bairro se encontra em solo classificado como urbano e inversamente reconhece-se tendência para uma menor integração urbana do bairro quando este se localiza em solo classificado como urbanizável; urbano a consolidar e a beneficiar; urbano a recuperar e a legalizar; equipamentos e espaços verdes; rural.

Anexo 9. Metodologia da análise da integração socioespacial dos bairros no contexto metropolitano e municipal (escalas de integração municipal e local)

Fator 3 – Densidade populacional da freguesia em que o bairro se localiza. Considera-se que existe uma tendência para maior integração urbana quando o bairro se localiza numa freguesia com uma densidade populacional superior à média da densidade populacional da totalidade das freguesias do concelho. Inversamente, considera-se como tendência para uma menor integração urbana do bairro quando este se localiza numa freguesia com menor densidade do que a média da densidade populacional das freguesias do concelho. Nesta análise foram considerados os limites administrativos vigentes em 2011 em consonância com informação dos censos 2011.

Classificação final

A combinação das classificações obtidas pelos bairros nas escalas binárias (por vezes combinadas) associadas aos três fatores enunciados permitiu chegar a uma classificação final quanto à integração urbana à macro escala. Note-se que para se obter a tendência prevalente em cada bairro, os 3 fatores enunciados foram valorizados de forma equivalente ou seja, se em dois dos 3 fatores um determinado bairro obteve pontuações reveladoras de maior integração urbana a nível municipal, então considera-se que existe uma maior tendência para tal.

Escala local

A uma escala micro foi analisada a inserção urbana do bairro na envolvente próxima. Estando os bairros georreferenciados e tendo-se por base ortofotomapas disponibilizados através do resource center (World Imagery Map Service)¹¹¹ foi avaliada a integração urbana do bairro face à envolvente. Para tal foi estabelecido o limite do bairro e calculado um buffer de 100metros face a esse limite, sendo posteriormente analisada a área contida no interior desse limite, considerando-se, por um lado, fatores associados à continuidade urbana e, por outro, fatores indiciadores de situações de descontinuidade urbana, conforme o quadro seguinte. Quando se verifica um grande obstáculo na proximidade do bairro que impossibilita a ligação a áreas urbanas próximas, esse fator pode influenciar a classificação inicial.

¹¹¹ Este serviço disponibiliza contributos de diversas entidades que capturam imagens satélite. As imagens de Portugal resultam de contributos do Instituto Geográfico Português (datas 2004 – 2009) e do GeoEye (2000-2011). http://help.arcgis.com/en/communitymaps/pdf/WorldImageryMap_Contributors.pdf

Anexo 9. Metodologia da análise da integração socioespacial dos bairros no contexto metropolitano e municipal (escalas de integração municipal e local)

Quadro. Fatores associados à continuidade e à descontinuidade urbana

Fatores associados à continuidade urbana	Fatores associados à descontinuidade urbana
Malha urbana consolidada; Acessos de rede viária: vias locais Acesso pedonais formais finalizadas Loteamento finalizado Linhas de água classificadas Espaços verdes formais	Vias informais Terrenos por construir Terrenos baldios Construções informais Espaço rural Infraestruturas de grande porte (autoestrada, via rápida, aeroporto, etar, etc.) Linha de água desclassificadas Zonas indústrias

Fonte: Elaboração da autora

Da verificação dos fatores enumerados estabelece-se, como base também numa lógica dicotômica, as seguintes classificações:

Situação integração urbana - Quando na área de buffer são predominantes e inequívocos os fatores associados à continuidade urbana;

Situação mista: misto de integração urbana e de descontinuidade urbana, não existindo predominância ou presença inequívoca de aspetos associados à (des)continuidade urbana;

Situação descontinuidade urbana - Quando são predominantes os fatores associados à descontinuidade urbana.

Nalguns casos, não foi possível realizar esta análise por não haver dados rigorosos relativamente à localização do bairro.

Finalmente, do confronto entre as duas escalas são definidas as seguintes tipologias de bairros relativamente à integração urbana:

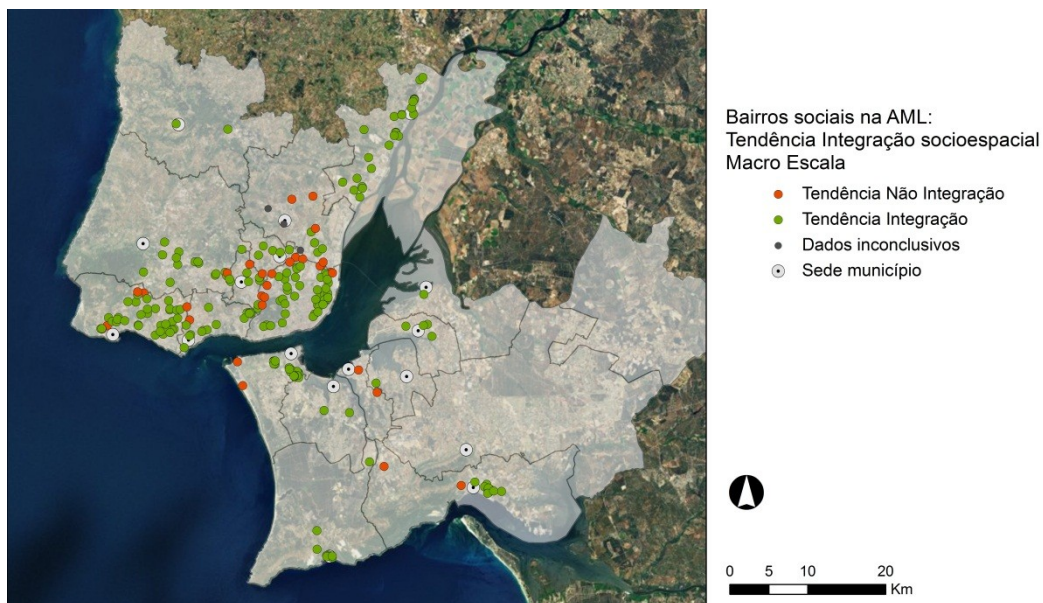
Quadro. Tipologia de bairros quanto à integração socioespacial à escala municipal

	Escala Local (micro escala)	Escala municipal (macro escala)	Descrição
Tipo I	✓	✓	Bairro integrado
Tipo II	X	✓	Bairro micro segregado
Tipo III	✓	X	Bairro integrado em unidade urbana segregada
Tipo IV	X	X	Bairro segregado
	Sem inf.	X	Tendência não integração à macro escala
	Sem inf.	✓	Tendência integração à macro escala
	Sem inf.	Sem inf.	Dados inconclusivos

Fonte: elaboração da autora.

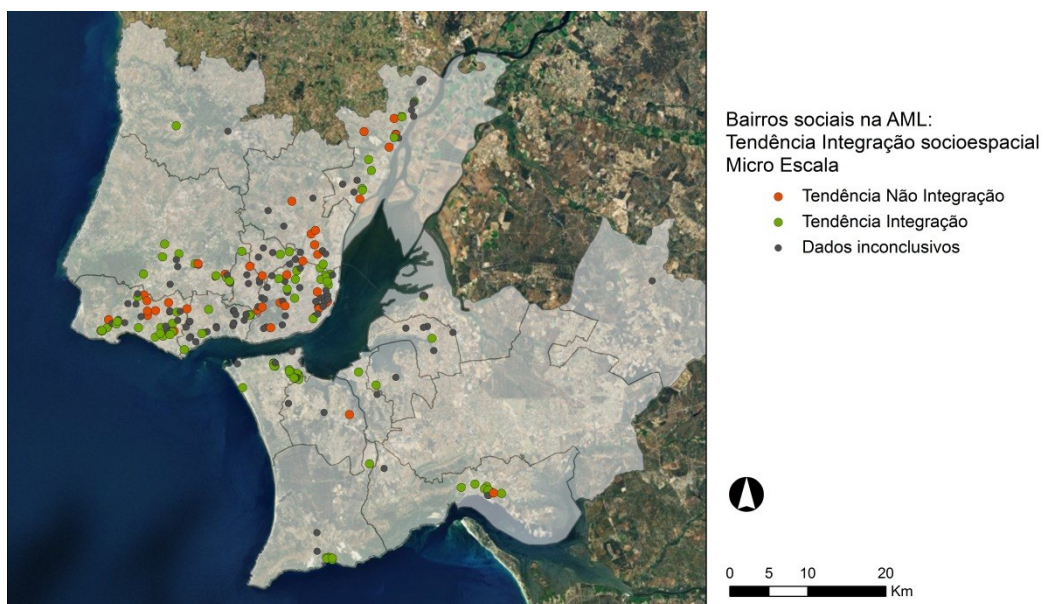
Anexo 10. Análise da integração socioespacial do conjunto dos bairros sociais da AML: escalas municipal e local

Integração socioespacial à escala municipal: Bairros sociais na AML



Fonte: elaboração da autora.

Integração socioespacial à escala local: Bairros sociais na AML



Fonte: elaboração da autora.

Anexo 11. Dimensões de análise e indicadores de Integração socioespacial – análise detalhada: escala bairro

Na observação mais detalhada da integração socioespacial dos 3 bairros selecionados como casos de estudo, foram consideradas quatro dimensões de análise que, no seu conjunto, procuram abranger a multiplicidade de aspetos enquadráveis no conceito de integração socioespacial. Abaixo descrevem-se sucintamente as características de cada dimensão, para depois se apresentar um quadro-síntese que decompõe estas dimensões nas subdimensões e eixos de análise relevantes, para além de indicar um conjunto de indicadores aplicável a cada uma destas componentes.

Dimensões de análise:

Dimensão funcional: Remete para a acessibilidade do espaço, a facilidade em percorrer o bairro e a partir deste chegar a outros locais. São consideradas as conexões visuais e físicas do bairro à envolvente.

Dimensão física: Analisam-se usos e atividades existentes no bairro em confronto com as que existem nas áreas envolventes. Nesta avaliação tem-se por pressuposto que as atividades são a base de funcionamento de um espaço, pelo que se existirem espaços para atividades, as pessoas irão deslocar-se a esse espaço e utilizá-lo. Note-se, no entanto, a relevância da gestão dos espaços e a sua imagem. Por exemplo, ainda que existam espaços de recreio infantil nos bairros, se estes estiverem vandalizados não serão frequentados tendo em vista o objetivo inicial.

Dimensão simbólica e imagética: associada à ideia de conforto, segurança, valorização ou não do espaço numa primeira impressão, nomeadamente através da observação de pormenores construtivos, arquitetónicos, limpeza.

Dimensão relacional: relacionada com a ocorrência e tipos de sociabilidades. Idealmente irá incidir na existência de interações entre grupos populacionais residentes no bairro e grupos residentes noutros locais.

Anexo 11. Dimensões de análise e indicadores de Integração socioespacial – análise detalhada: escala bairro

Dimensão	Subdimensões	Eixos de análise	Indicadores: Descritores (exemplos)	
Física	Usos e funções	Parque habitacional	Densidade populacional e densidade construtiva no bairro e envolvente	
			Tipologia edifícios no bairro e envolvente	
			Estado conservação do edificado no bairro e envolvente	
			Adequação do fogo às necessidades habitacionais das famílias residentes	
		Equipamentos coletivos	Presença e tipo de equipamento no bairro e envolvente	
			Estado de conservação dos equipamentos	
			Qualidade dos equipamentos (horário, serviços prestados,...)	
		Comércio	Presença e tipo de estabelecimentos comércio	
			Estado de conservação do edificado	
			Qualidade do comércio (horário, serviços prestados,...)	
		Serviços	Presença e tipo de serviços	
			Estado de conservação do edificado	
			Qualidade dos serviços (horário, serviços prestados,...)	
		Espaços verdes e espaços públicos	Presença e tipologias de espaços verdes	
			Qualidade dos espaços verdes	
Nº de áreas de lazer e destinadas à prática desporto				
Presença e tipologias de espaços públicos				
Qualidade dos espaços públicos				
Funcional	Acessibilidades e mobilidade	Transportes públicos	Tipo de transportes públicos no bairro e na proximidade	
			Frequência transportes públicos	
			Duração do percurso a áreas centrais	
			Localização das paragens face ao bairro	
		Rede pedonal	Continuidade dos percursos pedonais que servem o bairro (onde se contabilizam entre outros o número de acessos formais ao bairro)	
			Qualidade dos percursos (estado conservação, presença de obstáculos, alternativas a percursos em escadaria ou de difícil percurso)	
			Percentagem de fogos habitacionais com acesso apenas por escadas	
		Rede viária e estacionamento	Posicionamento das vias de acesso ao bairro na hierarquia da rede viária	
			Número de acessos formais à área em causa	
			Continuidade dos percursos viários	
		Rede ciclável	Número de lugares de estacionamento formais no bairro e envolvente face ao número de moradores e considerando usos comerciais, serviços e equipamentos	
			Presença e qualidade de rede ciclável no bairro e sua envolvente	
		Dependência territorial	Dependência territorial	Duração viagem até ao local de trabalho
				Posse de transporte privado
	Competências TIC e acesso à internet			

Quadro. Exemplos de indicadores por dimensão de análise da integração socioespacial

(continua)

Anexo 11. Dimensões de análise e indicadores de Integração socioespacial – análise detalhada: escala bairro

Relacional	Características socioeconômicas da população	Situação face ao trabalho	% população desempregada
		Classes etárias	% população jovem e % população idosa
		Níveis de escolaridade	% população com escolaridade obrigatório
			% população escolaridade superior
	Sociabilidade e interações	Uso e interação nos espaços públicos, equipamentos, serviços, comércio	Presença de pessoas nos espaços públicos (residentes do bairro e de outros locais)
			Proporção de pessoas em grupo
			Atividade realizadas
		Redes sociais e participação pública	Existência de organização local de moradores ou associações
			Participação em grupos de interesse (formais, informais,
			Pertença dos residentes a diversas redes sociais, características da rede e nível de participação
Simbólica/ imagética	Segurança pública	Segurança pública	Ocorrência de assaltos e outras formas de violência urbana no bairro e área envolvente
			Presença de grupos ligados a práticas ilegais (tráfico, prostituição)
			Presença de policiamento
	Imagem e valorização espacial	Imagem e design do edificado	Distinção entre bairro e área envolvente (materiais e expressão visual)
		Imagem e design do espaço público	Distinção entre bairro e área envolvente (materiais e expressão visual)
		Imagem mediática	Imagem do bairro nos media
		Valorização da propriedade	Preço venda fogos equiparados no bairro e na área envolvente
			Preço arrendamento fogos equiparados no bairro e na área envolvente
			Coefficiente localização IMI (bairro e área envolvente)

Fonte: Elaboração da autora.

Note-se que os indicadores presentes no quadro traduzem uma situação ideal e completa no processo de avaliação da integração socioespacial de um bairro. Como não possuímos toda esta informação para os nossos casos de estudo, tomámos estes indicadores como referência e adaptámo-los aos dados disponíveis, conforme se pode ver no ponto 3.4.2 da dissertação.

Anexo 12. Análise dimensão funcional: Estrutura urbana do bairro e conexões/barreiras face à envolvente

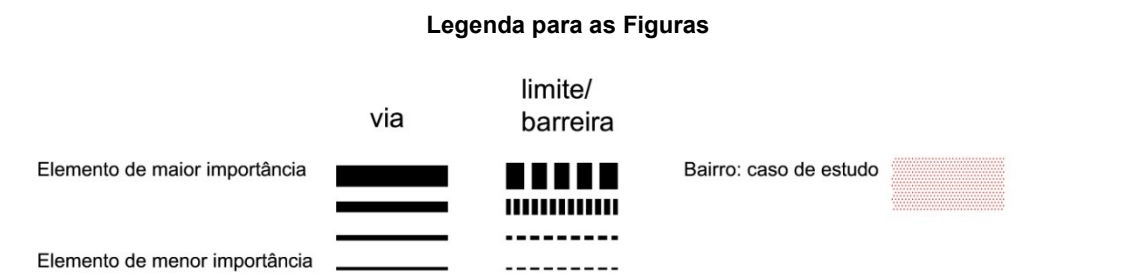


Figura. Esquema conexões e barreiras (Bairro 1 - Casal dos Machados)



Fonte: Elaboração da autora.

Anexo 12. Análise dimensão funcional: Estrutura urbana do bairro e conexões/barreiras face à envolvente

Figura Esquema conexões e barreiras (Bairro 2 - Pátio dos Cavaleiros)



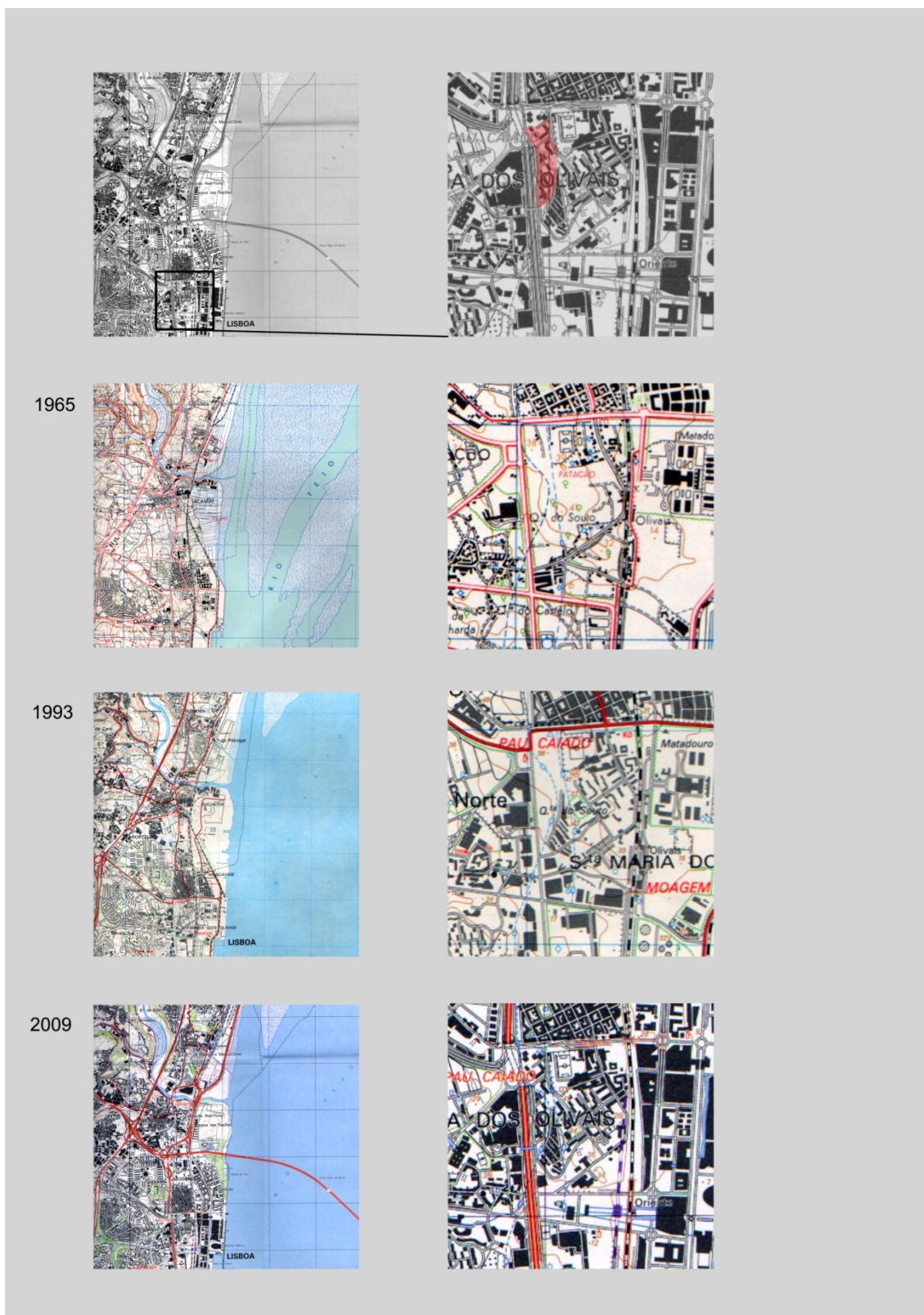
Fonte: Elaboração da autora.

Figura Esquema conexões e barreiras (Bairro 3 - Terraços da Ponte)



Fonte: Elaboração da autora.

Anexo 13. Evolução estrutura urbana do Bairro 1: Casal dos Machados



Fonte: Instituto Geográfico do Exército (1965) Carta Militar de Portugal – Folha nº 417 (1: 25000);
Instituto Geográfico do Exército (1993) Carta Militar de Portugal – Folha nº 417 (1: 25000);
Instituto Geográfico do Exército (2009) Carta Militar de Portugal – Folha nº 417 (1: 25000).

Anexo 13. Evolução estrutura urbana do Bairro 1: Casal dos Machados



Data: Julho de 2001



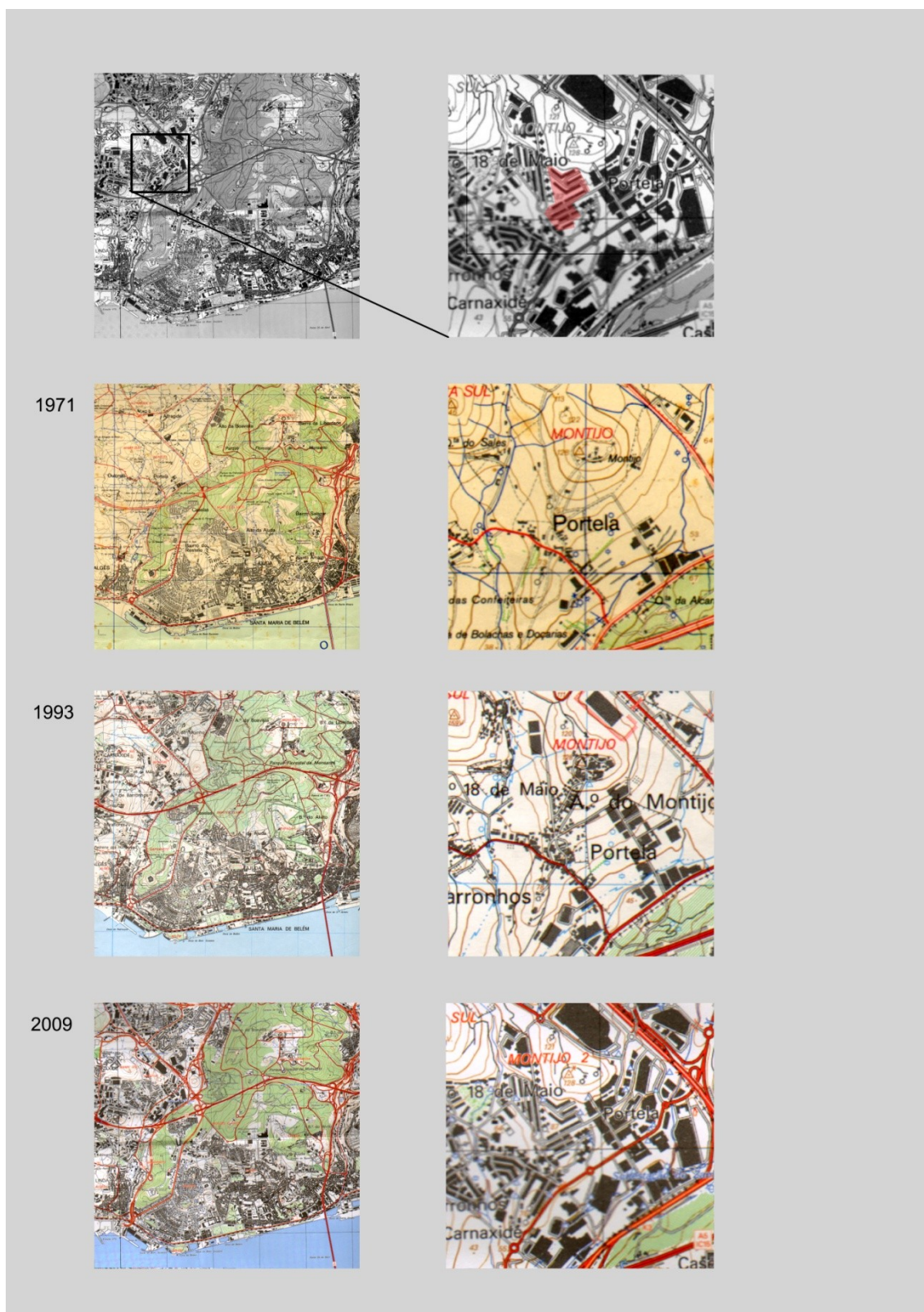
Data: Julho de 2006



Data: Julho de 2012

Fonte: Google Earth

Anexo 14. Evolução estrutura urbana do Bairro 2: Páteo dos Cavaleiros



Fonte: Instituto Geográfico do Exército (1971) Carta Militar de Portugal – Folha nº 431 (1: 25000);
Instituto Geográfico do Exército (1993) Carta Militar de Portugal – Folha nº 431 (1: 25000);
Instituto Geográfico do Exército (2009) Carta Militar de Portugal – Folha nº 431 (1: 25000).

Anexo 14. Evolução estrutura urbana do Bairro 2: Páteo dos Cavaleiros



Data: Agosto de 2001



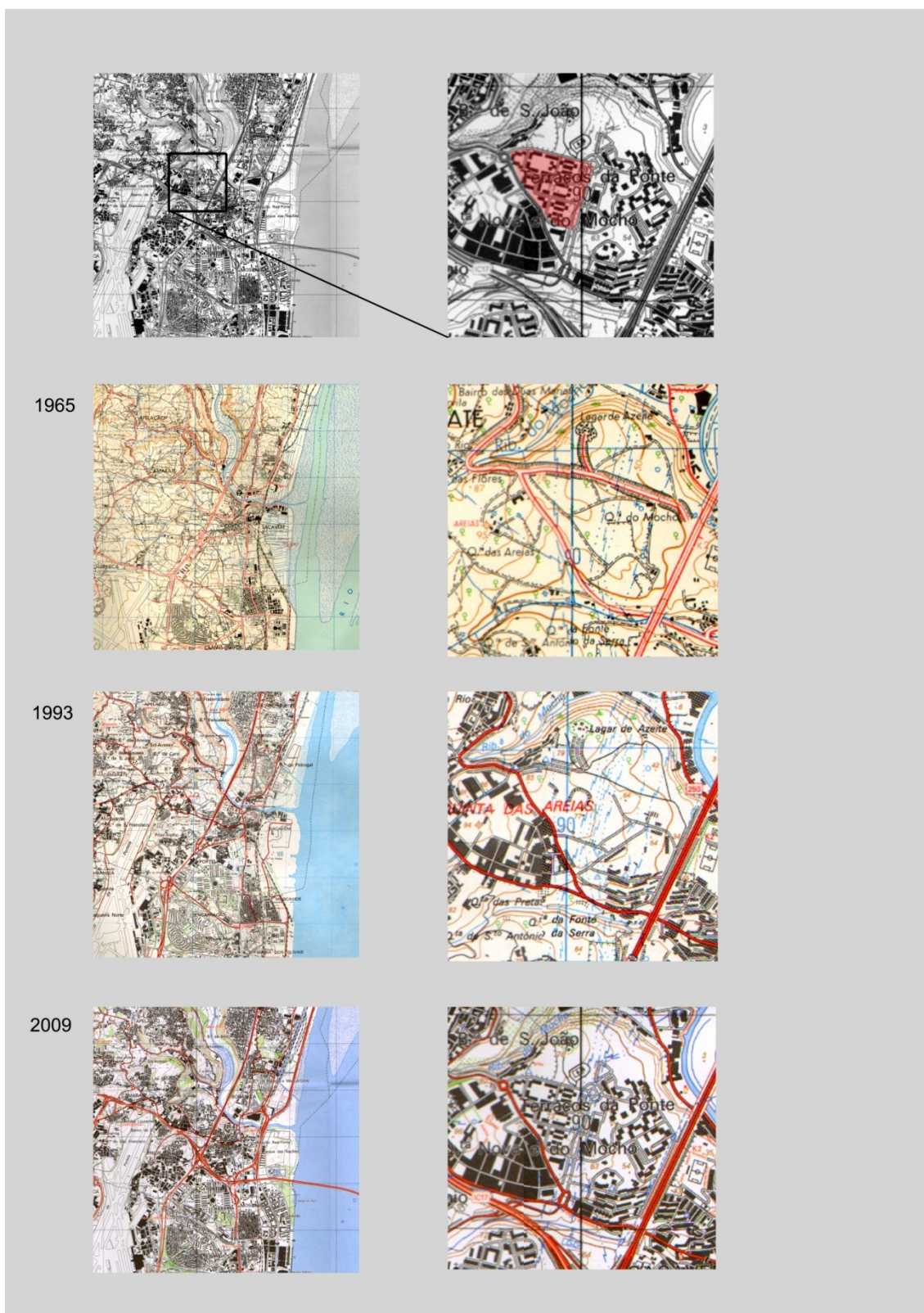
Data: Junho de 2004



Data: Julho de 2012

Fonte: Google Earth

Anexo 15. Evolução estrutura urbana do Bairro 3: Terraços da Ponte



Fonte: Instituto Geográfico do Exército (1965) Carta Militar de Portugal – Folha nº 417 (1: 25000);
Instituto Geográfico do Exército (1993) Carta Militar de Portugal – Folha nº 417 (1: 25000);
Instituto Geográfico do Exército (2009) Carta Militar de Portugal – Folha nº 417 (1: 25000).

Anexo 15. Evolução estrutura urbana do Bairro 3: Terraços da Ponte



Data Julho de 2001



Data Agosto de 2002



Data Julho de 2012

Fonte: Google Earth